# الأمبودسمان

## دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلمانى


دكتورة ليلى تكلا

ليســانس فى الحقـــوق
دبلوم فى الدراسات الاجتماعية
ماجستير فى الإدارة الاجتماعية
دكتوراه فلسفة فى الإدارة العامة



١٩٧١

مكتبة الأنجلو المصرية

# تقديم

هذا الكتاب يقدم للقارىء العربى دراسة تحليلية مقارنة عن نظام « الأمبودسمان » فى الدول التى تطبقه وتلك التى مازالت تبحث الأخذ به . كما تتضمن نبذة عن نشأة النظام والعوامل والظروف التى أدت إلى استحداثه فى السويد . وتوضح الدراسة أبعاد هذا النظام ، وسوابقه التاريخية فى الإسلام ، والأهداف التى يحققها .

ونظام « الأمبودسمان » صورة من صور رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطات الأخرى فى بعض الدول . وهو بذلك ليس مصدراً جديداً من مصادر الرقابة ، ولكنه أسلوب مستحدث من أساليب رقابة السلطة التشريعية على سائر أجهزة الدولة والعاملين بها ، تحقيقا للصالح العام وصالح المواطنين على السواء . ويسعى هذا النظام إلى رفع كفاية الإدارة ، ومعاونة الموظف فى أداء عمله ، ويعمل فى نفس الوقت على كسب ثقة الجماهير وتعاونها .

وتناول هذا الموضوع فى الوقت الحاضر يعكس الاهتمام الذى نلمسه من قبل الدولة — ومجلس الأمة بصفة خاصة — بالحرص على حماية حقوق المواطنين ، وإصلاح الأداة الحكومية وتطوير النظم المعمول بها فى الدولة ، وكفاءة الموظف العام ، وإقامة علاقات طيبة بين الشعب والحكومة .

الفصل الثالث :

## الأمبودسمان والمتشابهات



الفصل الرابع :

## نقد النظام



الفصل الخامس :

## مفوض برلمانى فى مصر



الفصل السادس :

# تقـــديم

فى سنة ١٩٥٥ وافقت الجمعية العمومية للأمم المتحدة على إنشاء برنامج جديد يهدف إلى ضمان احترام حقوق الإنسان . وكان ضمن وسائل هذا البرنامج تنظيم حلقات دراسية تعمل على بحث وتحليل أفضل الوسائل وأجداها فى تحقيق هذه الحماية .

وقد عقدت ثلاث من هذه الحلقات لتبحث حقوق المواطنين تجاه الأجهزة الإدارية وسلطاتها(١) . وقد تبين خلال هذه الدورات أهمية وجود أنظمة فعالة تحمى المواطنين من احتمال تعسف الأجهزة الإدارية المختلفة ، بحيث تتحقق بهذه الحماية الحرية المنشودة والديموقراطية الفعالة .

ومن أكثر النظم التى نوقشت فى هــذه الحلقات — خصوصاً حلقة الدول الأوربية — نظام « الأمبودسمان » أو المفوض البرلمانى ،الذى جاء به أول دستور أوربى مكتوب سنة ١٨٠٩ لتحقيق التوازن بين الســلطات ، ولتحقيق رقابة السلطة التشريعية . ويهدف هذا البحث إلى توضيح هذا النظام ، وبيان أبعاده وأهدافه ودراسة تطبيقاته فى الدول المختلفة ،مع تحليل مزاياه ومشاكله . ودراسة جدوى تطبيقه فى مصر .

---

(١) عقدت أولى الحلقات فى سيلان ١٥ مايو سنة ١٩٥٩ للدول الأفريقية والآسيوية والثانية فى بونس ايريس من ٣١ أغسطس إلى ١١ سبتمبر سنة ١٩٥٩ للدول الأمريكية والثالثة فى ستوكهولم من ١٢ — ١٥ مايو للدول الأوربية .

[illegible]

# الفصل الأول

# الأمبودسمان

* نشأة نظام الأمبودسمان
* انتشار النظام
* تعدد صور النظام
* المعنى اللفظي
* سوابق تاريخية
* أبعاد النظام

# نشأة نظام الأمبودسمان

يعكس تاريخ البشر السياسي قصص من الصراعات، صراع بين الفرد وقوى الطبيعة، وصراع بين الفرد والفرد، وصراع بين الفرد والجماعة، وصراع بين الفرد والسلطة، وصراع بين السلطات بعضها بعضاً أو بين الدول.

ومن أجل تفهم هذه الصراعات أو مواجهتها مات سقراط، ودرس أرسطو، وعاش كونفوشيوس، و كتب أسوكا. ومن أجل وقف هذا الصراع، أو الحد منه، أو منع قيامه، قامت الحروب وانطلقت الثورات، وصدرت الدساتير وسنت القوانين، وتمت الإتفاقيات ووضعت النظريات، كلها تسعى للوصول إلى التوازن فى القوى، وكلها تعلل كيانها بالحد من الاستبداد وتحقيق حرية الفرد وصالح الوطن. ومن أجل توازن القوى، والحد من الصراعات قدم مونتسيكو نظريته فى فصل السلطات. وقد لاقت نظرية مونتسيكو هذه كثيراً من التطور والتعديل والنقد والتفسير[1]، كما أثبتت التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية عدم إمكان وضع حد فاصل بين سلطات الدولة بحيث تعمل كل منفصلة فى مجالها[2].

ومع ذلك فإن نظريه مونتسيكو مازالت الأساس الذى بنيت عليه أغلب الدساتير الليبرالية، ومن ضمنها أقدم دستور مكتوب فى أوربا، وهو دستور السويد

---

(١) Herman Finer, The Theory and Practice of Modern Gavernment, (New York: Henry Holt. 1969), P 94.

(٢) عبد الملك عودة، عبد الكريم درويش، فتح الله الخطيب، « الإدارة والسياسية »، (القاهرة، مؤتمر القادة الإداريين، ندوة ١٩٦٦).

الصادر فى سنة ١٨٠٩ الذى استحدث لأول مرة نظاماً فريداً يهدف إلى تحقيق رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية والقضائية بأسلوب واضح وسهل وفعال ، وهو نظام « الأمبودسمان البرلمانى » .

وكما جاء دستور سنة ١٨٠٩ إبناً لنظرية مونتسيكو ، فقد كان أيضاً وليد الأحداث السياسية التى مرت بها السويد خلال القرون التى سبقته ، وهى أحداث جديرة بأن نقف أمامها لحظة متابعة وتفهم ، نظراً لأنها الحقائق التى دعت إلى استصدار هذا الدستور ، وأدت بمؤرخيه إلى المبادأة بما استحدثوه من أنظمة وضمانات .

وتاريخ دستور سنة ١٨٠٩ هو أيضاً قصة صراعات استمرت لأكثر من خمسة قرون ، قامت بين الملوك وممثلى الشعب ، وبين ممثلى الشعب فيما بينهم ، كما قامت بين معاصرى حركة الوحدة الإسكندنافية ومعـارضيها . وكانت فترات الاستقرار السياسى التى سادت هذه الحقبة هى تلك التى هدأ فيها التنازع بسبب استئثار جانب بالسلطة فى يده على حسـاب غيره ، إلى أن جاء دستور يجعـل للاستقرار أساساً آخراً : هو توزيع السلطة والإختصاصات بين مراكز القوى بحيث لاينفرد أيهما بالقوة دون غيره ، وضمان حريات الأفراد وحقوقهم .

**نظرة تاريخية :**

عاشت السويد كغيرها من دول تلك المنطقة خلال القرون الوسطى حياة سياسية إقطاعية . إنفرد فيها الملك بالسلطان الأعلى واستقل نبلاء الإقطاع فى حكمهم . وفى القرن الثالث عشر انضم إلى الملك لماونته مجلس اللوردات[1] .

---

(١) أنظر Ingvar Anderson, Introduction to Sweden, (Stockholm: Almquist and Wiksell,1962.)

وكان الشعب يعبر عن مطالبه وتسمعها لذوى السلطان عن طريق اجتماعات محلية فى الأقاليم . وخلال القرن الرابع عشر قامت فكرة الوحدة الاسكندنافية . وما جاء القرن الخامس عشر حتى كان الخلاف قد احتدم بين أنصار هذه الوحدة ومعارضيها ، مما استدعى قيام هيئة تعبر عن رغبات أفراد الشعب فى الأقاليم المختلفة وتتحدث باسم الأمة ككل ، وبهذا نشأ المجلس النيابى الذى سمى بعد قليل المجلس الوطنى « الريكستاج » وما زال معروفاً بهذا الإسم إلى اليوم[1] .

وفى سنة ١٥٣٣ تم انتصـــار الحركة الوطنية وانهزمت فكرة الوحدة الإسكندنافية واستقر زمام الأمر لملوك السويد واستقلوا بالسلطة . وبنهاية القرن السابع عشر كانت سلطة الملوك سلطة مطلقة لايشك الشعب فى « مصدرها الإلهى » إلى أن انهارت إمبراطورية السويد ومات الملك شارل الثانى عشر فى المعركة ، وقامت حركة مضادة قيدت من سلطات الملوك ، ودعمت قوة الريكستاج إلى حد أن أصبح له حق تعيين الوزراء وعزلهم . وتعرف هذه الفترة فى تاريخ السويد باسم « عصر الحرية » . ولكن الصراعات استمرت ، ولم تكن هذه المرة بين الملك والمجلس ، ولكن بين أقسام هذا الأخير ، خصوصاً بين النبلاء من جهه ، ورجال الدين ونواب الأقاليم والمزارعين من جهة أخرى . وقد أدت الفوضى التى سادت

---

(١) مر تنظيم هذا المجلس بتطورات عديدة . . فنى خلال القرن ١٧ زادت قوة الريكستاج ، وغدا الأداة السياسية لتمثيل الشعب ، وأصبح مكوناً من مجالس أربعة هى مجلس النبلاء ومجلس رجال الدين ومجلس نواب المقاطعات ومجلس المزارعين . وعندما جاء دستور ١٨٠٩ منحه كثيراً من الاختصاصات وخاصة فى المسائل المالية . وفى سنة ١٨٦٦ أصبح البرلمان يتكون من مجلسين ينتخب المجلس الأعلى من مجالس المحافظات وينتخب المجلس الآخر من الشعب مباشرة ويجدد انتخابه كل أربع سنوات ، بينما يتجدد المجلس الأعلى كل ثمانى سنوات عن طريق تجديد $\frac{1}{8}$ الأعضاء سنوياً .

أنظر Elis Hastad, The Parliament of Sweden, (London, Hansard Society. 1957).

المجلس والفساد الذى نتج عنها إلى عودة السلطة للملوك . واستمر السلطان مطلقاً لهم خلال فترة أدرك الشعب خلالها عن تجربة — أن للملكية المطلقة مساوئها كما أن لاستبداد البرلمان مساوئه[1] . لذلك قام انقلاب عسكرى انتهى بعزل الملك والمطالبة بحياة دستورية يتم فيها التوازن بين السلطات بطريقة تعمل على الاستقرار ، وتضمن الحريات ، وبذلك صدر دستور سنة ١٨٠٩ .

ويقوم هذا الدستور على افتراض أن الملك والبرلمان غريمان يتنازعان السلطة وهو افتراض تدعمه الحوادث التى أوجزناها . ولذلك فقد اتخذ أساساً له نظرية مونتسيكو فى فصل السلطات ، واستحدث أنظمة رآها كفيلة بتحقيق هذا الفصل والتوازن والرقابة ، ومن أهمها النظام المعروف باسم « الأمبودسمان »، وهو نظام شاع أخيراً وانتشر ونقلته عدد من الدول ، كما اهتم بدراسته رجال السياسة والقانون والإدارة .

## انتشار النظام

جاء نظام « الأمبود سمان » كما بينا نتيجة للحوادث التى مرت بها السويد والتى كان يتغلب فيها الملوك أحيانا ويتعسفون فى استعمال سلطاتهم « الإلهية » ثم تنقلب الأوضاع وتستقل الهيئات التشريعية بالسلطان وتستغله .

وقد كان من نتائج نجاح هذا النظام فى السويد أن نقلته عنها دول العالم الاسكندنافى ثم تلتها دول أخرى أوروبية ودول انجلو ساكسونية . وبعض

---

(١) تعرف هذه الفترة باسم فترة التسلط الجوستافى نسبة لملوكها جوستاف الأول ، والثانى ، والثالث .

دول العالم الثالث ، كما تطبقة بعض ولايات أمريكا الشمالية . ويقرر أحد أساتذه العلوم السياسية بحق فى مقدمة كتاب ظهر حديثا « يبدو أننا قد أصبحنا على عتبة انفجار فى نظام «الأمبودسمان» ، فقد انتشر هذا النظام من موطنه فى السويد إلى سائر الدول الإسكندنافية ومنها قفز إلى نيوزيلاندا ، ثم عاد إلى المملكة المتحدة ، وعلى هذه القارة ( أمريكا الشمالية ) يوجد هذا النظام فى أربع من ولايات كندا واحدى ولايات الولايات المتحدة ، بينما تدرس نصف المجالس التشريعية بالولايات الأخرى اقتراحات بإنشاء نظام للمفوض بها » .

« ولا يقتصر انشاء هذا النظام على الدول والولايات بل أن نظام « الأمبودسمان » قد اقترح إنشاؤه فى كثير من المؤسسات والهيئات ومجالس التعليم ، والجامعات ، والقوات المسلحة وحتى فى قوات السلام التى تتبع الأمم المتحدة(١) » .

ورغم حداثه هذا الكتاب الا أن الدول التى أخذت بهدا النظام منذ صدوره قد زاد عددها ومن المنتظر أن تصدر دول غيرها تشريعات فى المستقبل القريب تتبنى فيها هذا النظام .

فإلى جانب العالم الإسكندنافى يطبق نظام الأمبود سمان فى كل من نيوزيلندا والمملكة المتحدة ، وتطبقه جمهورية ألمانيا الاتحاديه فيما يتعلق بالمسائل الحربية ، بينما تطبقه أربع ولايات فى كندا هى ولايات البرتا ونيوبرونزويك وكويبك ومانيتوبا وتأخذ به ولاية هاواى فى الولايات المتحدة .

وفى العالم الثالث أخذت به كل من تانزانيا ، والهند ، والسودان ، وتدرس حالياً فى كل من بلجيكا وهولاندا اقتراحات وتشريعات بإنشاء نظام أمبودسمان بها . وبينما تفكر الحكومة الفدرالية فى كل من الولايات المتحدة وكندا الأخذ به ، نجد أن سويسرا رفضت الأخذ بهذا النظام بعد أن درسته هيئتها التشريعية .

(١) Stanley V. Andersn "Ombudsman Papers, American Experience and Proposals," (Berkley : U.C. 1969.)

## تعدد صور النظام

وقد كان من نتيجة اختلاف ظروف ونظم الدول التى أخذت بالنظام أن الصورة التقليدية للأمبودسمان ، أى تلك التى تصفها التقارير بأنها « تلك التى وردت فى دستور الدانمارك سنة ١٩٥٣ والذى بمقتضاها يعتبر الأمبودسمان منصباً ينشئه الدستور ويختار شاغله البرلمان كى يتلقى ، ويتحرى ، ويقدم تقريراً عن الشكاوى التى يرسلها له الأفراد عن تعسف الجهاز البيروقراطى » لم تصبح هى الصورة الوحيدة لهذا النظام .

فى الهند يقوم بتعيينه رئيس الجمهورية بعد مشاورة قاضى القضاة ، وفى نيوزيلاندا يعينه الحاكم العام بناء على اقتراح الهيئة التشريعية ، وفى السودان يكون الرقيب العام أحد أعضاء مجلس قيادة الثورة . وبينما له حق المبادرة بالتفتيش على أعمال الجهات الإدارية فى العالم الاسكندنافى ، نجد أن ليس له هذا الحق فى انجلترا حيث لا يدرس إلا الشكاوى التى تصـــله عن طريق أعضاء البرلمان .

كل هذه الحقائق أدت إلى ظهور الحاجة إلى دراسة هذا النظام دراسة ميدانية مقارنة للتعرف على أصوله ، وعلى صور تطبيقه ، خصوصاً وأن المكتبة العربية تكاد تكون خلواً من أى تقارير عن نظام المفوض ، فى الوقت الذى تسعى فيه دولنا العربية إلى صيانة حقوق الأفراد وتوفير الضمانات اللازمة لحماية حقوقهم .

# المعنى اللفظى للكلمة

إن كلمة « أمبودسمان » تعنى فى الواقع فى اللغة السويدية عام أو ممثل أو مفوض ، والكلمة بمفردها لا تدل على نظام معين بذاته فى السويد . فكل شركة لها أمبودسمان وكل مؤسسة أو بنك له أمبودسمان . كذلك تطلق كلمة أمبودسمان للإشارة إلى عضو البرلمان أو ممثل هيئة معينة أو ممثل جماعات العمال ، ذلك أنها تعنى فى الواقع « من يقوم بتمثيل آخر » والإسم الصحيح الذى يستعمل للتعبير عن النظام الذى يكفل الرقابة البرلمانية فى السويد هو « الأمبودسمان البرلمانى » أو « المفوض البرلمانى Royal Parliamentary Ombudsman » وهو إسم أقرب دلالة على فلسفة النظام وواقعه ، إذ أن الأمبودسمان يقوم بالرقابة بالنيابة عن البرلمان ، وهو المحامى أو المفوض الذى أوكل إليه البرلمان سلطة التأكد من حسن تطبيق القانون ، وعدم استغلال السلطة ، والحرص على حريات الأفراد وحقوقهم من تعسف الحكومة أو القضاء ، وهو بذلك يمارس عن السلطة التشريعية — البرلمان — حقها فى الرقابة على السلطتين التنفيذية والقضائية .

وفى إطار هذا المفهوم فإن نظام الأمبودسمان البرلمانى فى حقيقته ، وبناء على الأسس الأولى لإنشائه ليس وسيلة جديدة إضافية من وسائل الرقابة ، ولكنه طريقة مستحدثة من طرق الرقابة التى تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية والأجهزة الإدارية[1] .

---

(١) أنظر فى هذا النظام : ليلى تكلا : « نظام الأمبودسمان البرلمانى والديموقراطية فى السويد » ( السياسة الدولية ، يونيو سنة ١٩٦٩ ) ، ص ٦٢ .

ورغم هذا إلا أن كلمة الأمبودسمان أصبحت تطلق اليوم على كثير من صـــور الرقابة حتى تلك التي تسميها قوانين إنشائها أسماء أخرى مثـــل « المدافع العام » في كويبك أو « مأمور التحريات » في نيوزيلندا أو « الرقيب العام » في السودان . بل ويستعمل هذا اللفظ حتى عندما لا يعتبر الأمبودسمان إمتداداً لعمل السلطة التشريعية ولا مفوضاً عنها في ممارسة حقها في الرقابة كما هو الحال في تنزانيا حيث يقوم رئيس الجمهورية — وليس البرلـمان — بتعيين المفوض والإشراف على أعماله ومع ذلك يطلق عليه إسم أمبودسمان .

وفي اللغة العربية استعمل اسم « مأمور التحريات » في التعبير عن كلمة « الأمبودسمان » ولـكننا نفضل إسم « المفوض البرلماني » لأنه أكثر دلالة عن معنى النظام وفلسفته .

### سوابق تاريخية : دعوى الحسبه

الواقع أن فـكرة إنشاء نظام يمنع التعسف ويمنح المواطنين حق التظلم ليس جديداً ولا مستحدثا فقد وجدت له سوابق تاريخية أبرزها بالنسبة لنا هي دعوى الحسبة التي وجدت مع الشريعة الإسلامية ، والتي كان بمقتضاها يعمل المحتسب على انصاف المظلوم ورعاية مصالح الأرامل واليتامى والتأكد من حسن تطبيق اللوائح وحسن اتباع التعليمات .

والحسبة وظيفة دينية خلقية أساسها الأمر بالمعروف والنهى عن المنـكر اتسعت دائرة اختصاصها بتطور المجتمع الاسلامى . ولم تصبح وظيفة يتولاها موظف مختص يسمى بالمحتسب إلا في عهـــد الخليفة العباسى محمد المهدى ، من

(١٥٨ـ١٦٩هـ)[1]. وقد أجمل ابن خلدون عمل المحتسب فى البحث عن المنكرات ومعاقبة مرتكبيها وحمل الناس على رعاية المصالح العامة فى المدينة ، مثل منع ما يعوق السير فى الطرق ومنع الحمالين وأصحاب السفن من زيادة الحمولة ، وإلزام أصحاب المبانى المتداعية بهدمها وإزالة أنقاضها حتى لا تعوق السير فى الطرق ومنع المعلمين من مجاوزة الحد فى تأديب تلاميذهم ، والنظر فيما يتعلق بالغش والتدليس فى المعاملات ، ومراقبة المكاييل والموازين وحمل المماطلين على أداء ما عليهم من الديون وغير ذلك مما لا يحتاج إلى بينة ولا إمضاء حكم[2] .

ولا يتوقف حكم المحتسب على رفع دعوى من ناله ضرر بل عليه أن ينظر فيما يصل إلى علمه من الأمور التى تقع فى اختصاص وظيفته .

ويشترط فيمن يتولى الحسبة أن يكون حراً عادلا ذا رأى وصرامة وخشونة فى الدين وعلم بالمنكرات الظاهرة . وكان لمتولى الحسبة أعوان يساعدونه فى أداء وظيفته لكثرة ما يدخل فى اختصاصها .

وقد كان للحسبة دار فى القاهرة يتردد عليها الباعة فى أوقات معينة لمضاهاة مكاييلهم وموازينهم وصنجهم على ما بالدار من المكاييل والموازين والصنج الحكومية ، فإن وجدبها خلل أمر أصحابها بتغييرها أو إصلاحها . ومن لا يمتثل وقعت عليه العقوبة . وبقيت هذه الدار إلى عهد المماليك[3] .

---

(١) أنظر جاد محمد رمضان : تاريخ الحضارة الإسلامية ، ( القاهرة : دار الطباعة المحمدية ، سنة ١٩٦٦) .

(٢) ابن خلدون . المقدمة ، ص ٩٦ .

(٣) المقرى نفح الطيب فى غصن الأندلس الرطيب : جـ ١ ص ١٠٣ .

وقد وصل هذا النظام — بعد أن مر بتطورات عدة — إلى بلاد الأندلس وكان بهذا يطبق لأول مرة في أوروبا . وكان المحتسب في الأندلس يلقب أحياناً بصاحب السوق لأن الإشراف على الأسواق كان من أبرز اختصاصاته [١] .

ويتفق نظام والى الحسبة مع المفوض البرلماني في أن كلا منهما يسعى لنفس الهدف ، وهو سيادة القانون وحماية حقوق الناس من أى طغيان، وفي استقلالهما وعدم تبعيتهما للسلطة التنفيذية ، وفي الحق المخول لكل منهما في رفع الدعوى . كما أن كلا النظامين يقوم أساساً على شخصية المفوض ويتوقف نجاحه على حسن اختيار المفوض أو المحتسب .

## أبعاد النظام

ويجب التنويه منذ البداية بأن لنظام الامبوسمان وظيفتين أساسيتين: الأولى هي الرقابة، والثانية هي رفع المظالم.وبهذا المفهوم فإنه يؤدى بمفرده وظيفتي الرقابة والأنصاف وهى وظائف وجدت جهات أخرى للقيام بها . فبالنسبة للرقابة انشأت الدول نظم الرقابة الإدارية والرقابة المالية وغيرها . وبالنسبة لتحرى الشكاوى لرفع الظلم انشأت بعض الدول أيضاً أنظمة منها مكاتب الشكاوى مثل مكتب الرئيس للشكاوى في مصر ، وديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ، ومكتب المظالم الملحق بمجلس قيادة الثورة في ليبيا، كما سنبين فيما بعد. وهذه المكاتب والدواوين تمارس نوعاً محدداً من الرقابة ، مشروطا بتقديم شكوى إليه ، والمعروف أن وجود الشكاوى أو انتهاءها لا يعنى حتما انخفاض مستوى الكفاية أو ارتفاعه ،

(١) المقريزى : الخطط ، جـ ١ ص ٤٦٣ — ٤٦٤ .

كما أن عدم ورود شكوى من فئة معينة لا يعنى حتما أنها لا يقع عليها أى غبن أو ظلم، فالالتجاء لحق الشكوى مرتبط بعوامل كثيرة اجتماعية واقتصادية وسلوكية وإدارية .(١)

أما الأمبودسمان فإنه يوفق بين هذين الأعتبارين ذلك أنه يتحرى الشكاوى التى تصله ، إلى جانب مبادأته باكتشاف الأخطاء أو التعارض ، وذلك عند قيامة بجولاته التفتيشية ، أو مبادأته بالشكوى كما يحدث فى بعض الدول ، وهو بذلك يجمع بين مزايا نظم الرقابة ومكاتب تنظيم الشكاوى فى آن واحد .

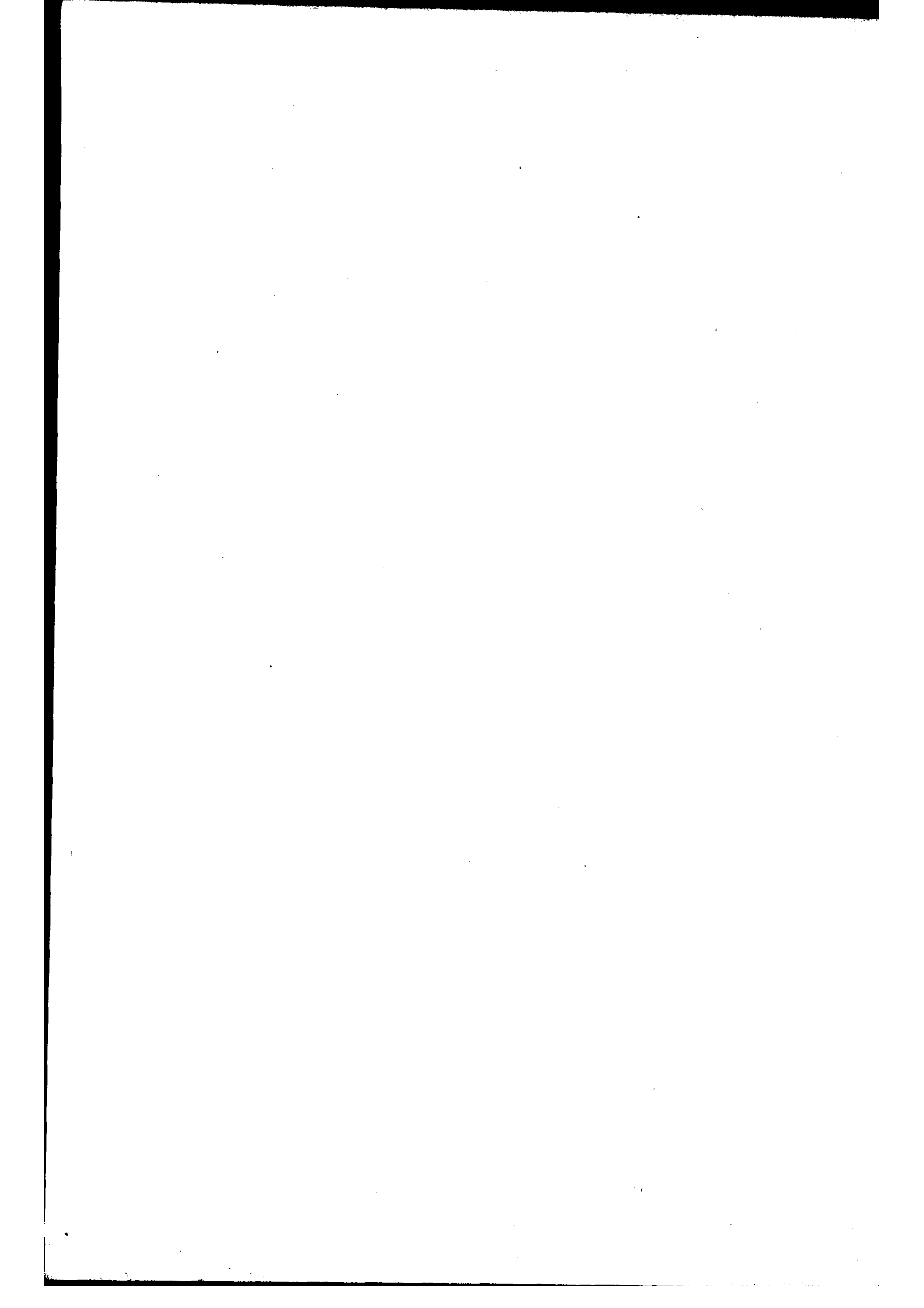
---

(١) أنظر فى هذا المعنى ، ليلى تكلا : «الشكاوى ودورها فى الاصلاح الادارى ، دراسة ميدانية » ، ( القاهرة ، مجلة الإدارة ، العدد الثانى ، سنة ١٩٦٨ ) .

## الفصل الثانى

# المفوض بين دول العالم

* دول أخذت بالنظام
* دول مازالت تبحث النظام
* دولة قررت عدم الأخذ بالنظام



# المفوض بين دول العالم

يعيش نظام الأمبودسمان اليوم بين دول أخذت به بصورته التقليدية ، ودول أخذت به فى نطاق محدود أو بعد تعديله، ودول مازالت تدرس إمكان الأخذ به وغيرها رفضت أن تنشئه .

وكانت أولى دول العالم اخذا بهذا النظام هى السويد التى استحدثته فى دستور ١٨٠٩، ثم فنلندا سنة ١٩١٩ وقد جاء بها متأثراً بالنظام السويدى ، ثم الدانمرك بمقتضى دستور يونيه سنة ١٩٥٣ وكان أول انتخاب للمفوض بها فى ٢٩ مارس سنة ١٩٥٥ ثم بدأ أعماله أول أبريل سنة ١٩٥٥ ، وبعدها نيوزيلاندا بمقتضى قانون المفوض لسنة ١٩٦٢ وبدأ يمارس أعماله أول فى أكتوبر سنة ١٩٦٢ ، ثم النرويج بمقتضى قانون ٢٢ يونيه سنة ١٩٦٢ ، وبدأ أول مفوض أعماله أول يناير سنة ١٩٦٣ . وقد جاء النظامان الأخيران متأثرين بالنظام الدانمركى . بعد ذلك انشأت المملكة المتحدة هذا النظام بمقتضى قانون سنة ١٩٦٧ وبدأ يمارس المفوض أعماله أول أبريل سنة ١٩٦٧ .

وفى كندا أخذت به أربعة من ولاياتها العشرة هذه الولايات هى « البرتا » وقد تم التصديق على قانون إنشائه فى يوليه ١٩٦٧ وبدأ يمارس أعماله فى سبتمبر سنة ١٩٦٧ ، ثم نيوبرونزويك فى مايو سنة ١٩٦٧ وبدأ يمارس أعماله أكتوبر ١٩٦٧ ، ثم كوبيك بمقتضى قانون ١٤ لسنة ١٩٦٨ وبدأ يمارس أعماله أول مايو سنة ١٩٦٩ .

وأخيرا فى مانيتوبا سنة ١٩٧٠ . والتفكير متجه الآن جديا لإقامة النظام بالنسبة للحكومة الاتحادية وفى الولايات المتحدة أخذت به ولاية واحدة فقط هى ولاية هاواى بمقتضى قانون الأمبودسمان لسنة ١٩٦٧ وبدأ يمارس أعماله أول يوليه سنة ١٩٦٩ .

ومن دول العالم الثالث أخذت بهذا النظام كل من تنزانيا بمقتضى دستور سنة ١٩٦٥ ، والهند بمقتضى قانون ٥١ لسنة ١٩٦٨ ، والسودان أخيرا بعد ثورة ١٩٦٨ .

وسنعرض هنا لدراسة هذه النظم ثم نعرض للأوضاع فى غيرها من الدول التى مازالت تفكر فى الأخذ به مثل بلجيكا وهولندا ، أو التى لم توافق على الأخذ به وهى سويسرا .

**اسلوب البحث :**

وقد تم الحصول على هذه البيانات من المصادر المكتبية ، إلى جانب دراسة التقارير السنوية التى ترفعها مكاتب الأمبودسمان ، وعن طريق مقابلات شخصية لبعض المفوضين .

وأخيراً عن طريق استمارة جمع بيانات ومعلومات على نظام المفوض ، صممت خصيصاً لهذا الغرض وأرسلت لعدد من المفوضين للنها . ومرفق بالبحث صورة هذه الاستمارة .

# دول أخذت بالنظام

## العالم الاسكندناف

### ١ — السويد :

استحدثت السويد هذا النظام فى دستور ١٨٠٩ . وأرادت أن تصل به إلى تحقيق التوازن بين المجالس التشريعية والسلطات التنفيذية بعد أن مرت البلاد فى مراحل عدة قاست فيها من انفراد إحداها بالسلطة .[١]

ونص دستور سنة ١٨٠٩ على أن يقوم البرلمان باختيار الأمبودسمان بواسطة ٤٨ عضوا من أعضاء البرلمان ( ٢٤ من كل مجلس ) يختارون لهذا الغرض . وجرى العرف أن يتم اختياره من بين كبار رجال القانون المشهورين بالكفاية والحيدة والنزاهة . ويشترك فى انتخابه ممثلو الأحزاب المختلفة للبعد عن تيارات السياسة والحزبية[٢] .

ويشغل هذا المفوض المنصب لمدة أربع سنوات ، ولا مانع من إعادة انتخابه مرة أو مرات . وقد سار العمل على اختيار أمبودسمان واحد يسمى Justitue Ombudsman يقوم برقابة التصرفات فى كافة مجالات اختصاصه ،أى فى الأجهزة

---

(١) Nils Andren : Modern Swedish Government, (Uppsala, Gotenberg, 1961. )

(٢) أنظر Brian Chapman. The Profession of Government. The Public Service in Europe. (London, Allen and Urwin, 1959,) p. 241.

الإدارية ، والمحاكم والقوات المسلحة ، ولكن فى سنة ١٩١٥ أصبحت المسائل المتعلقة بالقوات المسلحة من اختصاص مفوض برلمانى آخر مختص بها ، وبذلك نشأ منصب الأمبودسمان العسكرى « Militie Ombudsman » وعدلت المادة ٦٩ من دستور سنة ١٨٠٩ لتقرر ، أن البرلمان سوف يختار « اثنين من المواطنين من ذوى الكفاية القانونية والنزاهة المطلقة ليكون أحدهما مفوض المسائل المدنية ، والآخر مفوض المسائل الحربية ليقوما بالتأكيد من حسن تطبيق القوانين واللوائح المتعلقة بكافة الأمور » .

تعديل سنة ١٩٦٨ :

استمر كل من المفوض المدنى والمفوض العسكرى يعملان كل فى دوائر اختصاصه فتره طويلة ، إلى أن دعت الحاجه إلى إعادة تقييم هذا التنظيم . فقد أدت أحداث ما بعد الحرب العالمية الثانية إلى زيادة كبيرة فى أعمال المفوض المدنى بينما طرأ انخفاض ملموس على أعمال المفوض العسكرى ، لذلك تكونت لجنة خاصة سنة ١٩٦٣ لدراسة هذه الأوضاع وتقديم المقترحات اللازمه للبرلمان . وبناء على تقرير هذه اللجنة والمناقشات التى دارت حوله ، أصدر البرلمان فى ديسمبر سنة ١٩٦٧ تعديلات جوهريه أخذ بها فى التطبيق فى ٢٨ مارس سنة ١٩٦٨ ( وهو اليوم التالى للانتخابات الجديدة للمفوض )[1] .

وتتلخص هذه التعديلات — المعروفة باسم تعديل مارس سنة ١٩٦٨ — فى

---

(١) Bexelius, Henkow, Lundvik and Wennergrin, The Swedish, Parliamentary Ombndsman, Annual Report, 1968, (Stockholm, 1969).

الغاء تقسيم العمل بين المفوضين ( المدنى والعسكرى ) وإدماج أعمالهما فى مكتب واحد يرأسه ثلاثة مفوضين ، كل منهم أسمه Justitue Ombndsmon ، ويتم انتخابهم بنفس الطريقة ، كما أن لهم نفس الحقوق والاختصاصات التى يتمتع بها أسلافهم ، وقسم العمل بينهم حسب مجالات معينة .

ونظراً لأن تأكيد حريات الأفراد كان دائما من أهم الأسباب التى دعت إلى إنشاء هذا النظام وإلى تدعيمه ، فقد اختص أحد المفوضين بالمجالات المتعلقة بالحجز على حريات الأفراد أو التى قد تتضمن احتمال المساس بها ، مثل أعمال السجون ومؤسسات الأطفال والمسنين وذوى العاهات وضعاف العقول وكافة المؤسسات التى تحد من حريات الأفراد . كما أعطى له بجانب ذلك ، أختصاص رقابة الأعمال المتعلقة بالتأمين الاجتماعى ، وبعلانية الوثائق وبالتخطيط .

واختص المفوض الثانى بالرقابة على أعمال القوات المسلحة والضرائب ، علاوة على مشاركة المفوض الثالث فى الرقابة على أعمال المحاكم ورجال النيابة والشرطة . ويختص المفوض الثالث ، إلى جانب ذلك ، برقابة أعمال الحكومة المحلية وسلطات الأمن المحلية وبقية الأعمال الإدارية[١] .

ونص التعديل على اختيار نائبين للأمبودسمان ( Deputy Ombudsman ) يكونان على مستوى القيام بعمل المفوض إذا أضطر هذا إلى القيام برحلات تفتيشية طويلة ، أو إذا ما انشغل فى دراسة حالات معقدة تتطلب التفرغ لها ، أو عندما يقوم باجازته .

وفى يوم ٢٧ مارس سنة ١٩٦٨ انتخبت لجنة من ٤٨ عضوا من أعضاء

---

(١) المراجع السابق ، ص ٣

البرلمان ثلاثة من كبار رجال القانون لشغل هذا المنصب الجماعى ، كما اختاروا نائبيهما[١] .

وتعكس هذه الزيادة فى عدد المفوضين أتساع نطاق أعمال الأجهزة الإدارية الإدارية وزيادة مسئولياتها ، ودخول الحكومة فى مجالات العمل الاشتراكى والتحول الاجتماعى[٢]. كما أنه يعكس اطراد نمو إيمان الأفراد بهذا النظام وزيادة الالتجاء إليه كمدافع عن حقوقهم وحرياتهم .

وقد كان طبيعياً أن تصاحب هذه الزيادة فى العمل وفى عدد المفوضين زيادة فى أفراد مكتب الأمبودسمان عن العدد الذى استقر عليه العمل لفترة طويلة .

تعديل عام ١٩٧١ :

تنظيم الريكستاج سوف تدخل عليه تعديلات جوهرية فى ١٩٧١. إذ سيصبح مكوناً من مجلس واحد بدلاً من مجلسين تبعاً لتعديل تم استصداره بناء على لجنة تكونت فى سنة ١٩٥٤ لدراسة احتمالات تعديل دستور سنة ١٨٠٩ ليتفق والتطورات الحديثة .

وسيكون اختيار أعضاء هذا المجلس الواحد ٣٥٠ عضواً عن طريق الإنتخاب المباشر ، وسيستمر أعضاء هذا المجلس فى القيام بدورهم فى اختيار المفوضين ولكن عن طريق لجنة من ٤٨ عضوا يختارون من المجلس الواحد . ولم يتضمن هذا التعديل أى تغير متعلق بعدد المفوضين أو اختيارهم واختصاصاتهم .

---

(١) يلاحظ أن الثلاثة الذين اختارتهم اللجنة هم المفوض المدنى السابق ، والمفوض الحربى السابق وقاضى سابق بالمحكمة العليا . أما النائبان فقد اختيرا من قضاة محكمة الإستئناف .

(٢) يحكم السويد خلال الخمس والثلاثين سنة الماضية حكومات الحزب الإشتراكى الديمقراطى .

إختصاصات الأمبودسمان :

قررت المادة ٩٦ من دستور ١٨٠٩ « المفوض حق إقامة الدعوى أمام المحاكم المختصة ضد من ارتكبوا أعمالا مخالفة للقانون . بسبب التحيز أو المحسوبية أو أى سبب آخر — أو أهملوا فى تأدية واجباتهم على النحو المطلوب »[١].

ويدخل فى اختصاص المفوض كافة أعمال العاملين بالأجهزة الإدارية المركزية . ومنذ سنة ١٩٦٧ امتد اختصاصه للأجهزة المحلية ، كما يشمل موظفى القوات المسلحة وكذلك العاملين بالسلطة القضائية ، سواء فى المحاكم أو سلطات الاتهام . ويمتد اختصاصه ليشمل المحاكم العليا فى حالات التقصير الشديد[٢].

ولا يدخل فى اختصاص المفوض الوزراء ، فالبرلمان هو الذى يوجه إليهم الاتهام ، ويقتصر عمل المفوض فى هذه الحالة على القيام بدور المدعى[٣].

ويخرج من نطاق اختصاصه كلية « التاج » وأعضاء البرلمان ، والمواطن العادى . ويمارس المفوض سلطاته بناء على ما يتبين له شخصياً من قصور أثناء جولاته التفتيشية ، أو بناء على ماينشر فى الجرائد ، أو استناداً إلى ما يصله من شكاوى .

ويقوم المفوض **بجولات تفتشية** مستمرة بحيث تتم زيارة كل المحاكم وكافة

---

(١) The Constitution of Sweden, Documents by The Royal Ministry of Foreign affairs, (Stockholm: 1953.)

(٢) لم يمارس المفوض أبداً هذا الحق .

(٣) A.Bexelius, "The Swedish Institute of Justitie Ombudsman." International Reviews of Adminstrative Science, (Vol. XXVII; 1961, No 3,) p.245.

المنظمات الإداريه مرة كل عشر سنوات . والتفتيش من أهم مصادر التعرف على الأخطاء الأكثر جسامة ، وعند زيارة المحاكم ، يتأكد المفوض من أن الأعمال لاتتراكم ، كما أنه يختار ٢٥ حالة مدنية و٢٥ حالة جنائية لدراستها دراسة عميقة. وعند زيارته مكتب المدعى العام ، فإنه يتأكد من عدم مرور وقت أطول من اللازم بين الإتهام والمحاكمة حرصاً على حريات الأفراد ، كما أنه يلتقى مع المسجونين ونزلاء المؤسسات العلاجية ويستمع لشكواهم .

وجرت العادة خلال القرن التاسع عشر على ألا يلتفت مكتب المفوض للشكاوى والموضوعات التى تنشر بالجرائد على اعتبار أنها شكاوى مجهولة[1] . ولكن **الصحافة** أصبحت اليوم من أهم مصادر عمل المفوض بعدما أثبتت التجربة صحة كثير من الحالات التى تثيرها **الجرائد** . وحتى فى الحالات التى لاتكون فيها الوقائع المنشورة صحيحة . فإن توضيح الأمور له جدواه فى توطيد ثقة المواطنين فى حقوقهم . ويهتم مكتب المفوض بفحص الجرائد لهذا الغرض ، كما أن المواطنين كثيراً ما يرسلون إليه قصاصات من الجرائد تحمل وقائع يظنون أنها تستحق التحقيق .

وتلعب **الشكاوى** دوراً هاماً فى تحقيق رقابة المفوض .ويستطيع أى مواطن أن يقدم شكواه للمفوض مباشرة . ولا يشترط شكل معين لها وليست لها إجراءات رسمية ، ولا تدفع عنها رسوم . ويجب التصرف فى الشكاوى خلال ٢٤ ساعة من وصولها . وقد زاد عدد الشكاوى زيادة كبيرة مع مرور الزمن . فخلال السنوات الأولى لم يتجاوز عدد الشكاوى ٧٠ حالة سنوياً ، وفى سنة ١٩٦٠ بلغ عددها ٩٨٣ حالة . بينما وصل سنة ١٩٦٨ إلى ٢١٢٠ حالة

---

(١) المرجع السابق ، ص ٢٤٦ .

وكان المجموع الكلى لحالات هذه السنة ٢٦٥٦ حالة . وخلال سنة ١٩٦٩ سجلت بمكتب المفوض ٣١٢٨ حالة جديدة ، كان منهـا ٢٧١٨ شكوى. والشكاوى بذلك تكون الجزء الغالب من حالات التحقيق. ورغم ذلك يلاحظ أن الشكاوى ليست هى مصدر الحالات التى ينتج عنها اتخاذ أى إجراء خطير مثل رفع دعوى أو تعديل تشريعى[١] وقيمتها حتى فى الإصلاح الإدارى ليست خطيرة كما أن قيمتها الأولى فى الواقع هى فى كونها أسلوباً فعالا من أساليب العلاقات الصحيحة مع المواطنين . ذلك أن كل الشكاوى تدرس بعناية ، وحتى فى الحالات التى يكون الشاكى فيها غير محق فى شكواه ، فإن المفوض يرسل إليه رداً مفصلا يوضح له الأسباب التى بنت عليها الجهة قرارها .

ويملك المفوض سلطة الإطلاع على كافة الوثائق والسجلات حتى السرية منها ، وحتى لو كانت أشرطة التسجيل التى تستعملها الشرطة عند التحقيق . كما أنه له حق دعوة الأطراف المعنية أو مطالبة الشرطة باستدعائهم وتوجيه الأسئلة إليهم . ويقوم مكتب الأمبودسمان بدراسة الموضوع وإعداد تقرير مفصل عنه يتخذ أساساً لقرار المفوض الذى يصدر عادة قبل مضى ٩٠ يوماً[٣] .

وإذا ماتبين المفوض وجود خطأ فى تطبيق القانون ، أو سوء استعمال للسلطة ، أو أن القرارات كانت مجافية لروح العدالة ولضمان الحريات ، فإن له رفع الدعوى أمام المحاكم المختصة لتفصل فى الموضوع . ذلك أنه لا يملك سلطة إلغاء أو تعديل

---

(١) التقرير السنوى لسنة ١٩٦٩ .

(٢) Swedish Institute for Cultural Relations, Law and Justice in Sweden, (Stockholm: 1960).

(٣) عبد الملك عودة . الإدارة العامة والسياسة ، القاهرة ، (مكتبة الأنجلو، ١٩٦٣ )

القرار الإدارى . وإن كان يملك دعوة الموظف وحثه على تغيير قراره . وهو بذلك ليس جهة قضائية . كما أنه ليس ممثلا للوظيفة التنفيذية واسع السلطات قوى الاختصاصات ولـكنه سلطة إشراف وتحقيق واتهام .

ولا يستعمل المفوض حالياً سلطاته فى رفع الدعوى واتخاذ إجراءات تأديبية إلا فى حالات التقصير الشديد . فلم يزد عدد هذه الدعاوى عن ثمان سنة ١٩٦٠ من مجموع ١٢٠٠ حالة وبلغ سنة ١٩٦٨ سبع حالات فقـــط من مجموع ٢٦٥٦ حالة ، وهذه الحالات السبع كلها من الحالات التى حققها المفوض بناء على تقديره وليست بناء على شكاوى . وخلال سنة ١٩٦٩ لم تزد هذه الحالات عن سبع حالات ولـكنها كانت هنا من الشكاوى التى وصلته من الجماهير .

وفى غالبية الحالات يكتفى المفوض إما بالإنذار وإما بالتنبيه . كما أنه أحياناً يطالب الموظف أو الحكومة بتعويض من لحقهم ضرر من القرار. **وكثيرا ماتعدل جهة الادارة عن قرارها او تعدله عندما يبدأ المفوض تحقيقة .** ويلاحظ هنا أن قيمة الإنذارات والتنبيهات التى يرسلها المفوض ليست فقط فى رفع الغبن الواقع فى مسألة معينة بذاتها، ولـكنها تعمل أيضاً على توضيح الكثير من النصوص وتفسير القوانين واللوائح مما يفيد كافة الموظفين . كما أنها تؤدى إلى وجود وحدة فى التفسير بين الهيئات المختلفة ، إلى جانب وجود اتفاق فى طريقة العمل[1] .

---

(١) ولهذا الأمر أهمية خاصة فى السويد ، ذلك أن الإجراءات الإدارية فى السويد ليست لها قواعد مكتوبة إنما تعتمد على العرف والتقاليد ، مما يتيح مجالا لسوء التقدير أو اختلاف التفسير بمرور الزمن من منظمة لأخرى .

ويتكون مكتب المفوضين من رئيس مكتب وستة رؤساء لأقسام المكتب ( وهى قسمان للقضاء ، وقسمان للمسائل الإدارية ، وقسم للمسائل الحربية ، وقسم لمسائل الخدمة المدنية ) . وأربعة نواب رؤساء إلى جانب ستة من الموظفين وهؤلاء من رجال القانون والقضاء ويعاونهم حوالى ١٥ كاتباً وسكرتيراً . وميزانية المكتب بما فى ذلك الرواتب ٠٠٠ر٠٠٠ر٢ كراون سويدى. ويتقاضى كل مفوض مرتب قاضى المحكمة العليا أى ٠٠٠ر١٠٣ كراون فى السنة .

**عوامل ساعدت على نجاح النظام :**

لقد ساعدت عوامل تنظيمية وبيئية على نجاح هذا النظام فى السويد ( وغيرها من الدول الإسكندنافية ) ، من هذه العوامل :

١ — أنه جاء نتيجة لصراعات أظهرت الحاجة إليه ، فأحسن تقبله ، وأحسن استعماله .

٢ — أن الأفراد لايبالغون فى الإلتجاء إلى الشكوى فى مثل هذه الدول . فالشكاوى ليست وسيلة كثيرة الممارسة ، خصوصاً وأن للمواطن حرية تقصى الحقائق والبحث فى ملفات الجهاز الإدارى بنفسه ، كى يطمئن على سلامة القرار . فليس هناك مبدأ السرية بالنسبة للملفات والوثائق الحكومية .

٣ — عدم إساءة الأفراد لحقهم فى الاطلاع على الملفات وعلانيتها ، مما يمكن من استمرار هذا النظام . وهذا بدوره يرفع الضغط عن مكتب المفوض .

٤ — وجود جهاز إدارى تنفيذى على مستوى عال من الكفاية يساعد المفوض فى مهمته .

٥ — عدم إحجام المفوض عن محاسبة أى فرد مهما علت مكانته فى الجهاز

الإدارى ومن الحـالات المعروفة عن أول مفوض أنه لم يتردد عن دخوله إلى القصر الملـكى لـكى يزور ضابطاً أسيراً فى ثـكنات الحرس تم أسره بناء على أوامر المارشال برنادوت ولى العهد . وقد أثار هذا الأخير ضجة لهذا السبب خصوصاً أنه كان أجنبياً ولا عهد له من قبل بمثل هذه الإجراءات ، وبفلسفة أهل السويد فى الحرية وعدم تقديس المناصب[1].

٦ — إهتمام المفوض بكل حالة تصله وعدم إهماله دراسة أى شكوى مهما قلت درجة خطورتها . ومن الحالات التى بحثها رسالة وصلته من طالب يشكو فيها من أن مدرسته أنقصت درجته العلمية بسبب مقال نشره فى جريدة المدرسة ، وبعد التحقيق تبين أن هذا ينـاقض دستور حرية الصحافة الذى يقدسه أهل السويد فتدخل المفوض لرفع الغبن عن هذا الطالب .

٧ — كل هذه الحقائق أدت إلى تمتـع المفوض بدرجة عالية من احترام المواطنين وثقتهم ومعاونة الجهاز الإدارى مما يسهل عليه أداء مهمته[2].

**٢ ـ فنلندا :**

كان من الطبيعى أن تـكون فنلندا أسرع الدول إلى الأخذ بهذا النظام . فقد ظلت فنلندا جزءاً من السويد فترة طويلة ، إلى أن خضعت لنفوذ الاتحاد السوفيتى أوائل القرن التاسع عشر . وعند استقلالها سنة ١٩١٩ أصدرت

---

(١) بعد إنقلاب ١٨٠٩ ، وإغتيال الملك جوستاف ، ذهب أهل السويد لنابليون بمشكلة تحديد من يحـكمهم . فأمدهم نابليون بأحد قواد جيشه وهو برنادوت الذى تحـكم سلالته السويد الآن .

(٢) فى مقابلة شخصية مع « أولف لودفيك » أحد المفوضين تمت فى أكتوبر ١٩٦٩ سألته عن أول حالة بحثها فى شهر أكتوبر . فقال أنها حالة أستاذ بالجامعة يشكوى تخطيه فى الترقية . كما سألته عن آخر حالة وصلته فقال أنها « زوجة تشكو من سوء معاملة زوجها لها » . وهذا يعكس النظرة إلى المفوض على أنه صـديق الجماهير والمواطنين وليس « رقيب » جامد الأسلوب .

دستور سنة ١٩١٩ الذى أخذ بفلسفة الفصل بين السلطات وأنشأ أنظمة من بينها نظام المفوض .

ويشترط أن يكون المفوض من البارزين فى القانون ويشغل المنصب حالياً محام سابق له خبرة فى العمل القضائى والقانونى .

وقد نص دستور ١٩١٢ على أن مدة خدمته سنة ثم ثلاث سنوات . وفى سنة ١٩٥٧ أصبحت أربع سنوات . ولا يمكن إنهاء أعماله أثناء مدة خدمته ، ويختار البرمان نائب مفوض يمارس أختصاصات المفوض أثناء تغيب الأخير أو مرضه ، كما يعاونه ست أشخاص ، ثلاثة منهم طوال الوقت وثلاثة يعملون معه بعض الوقت .

ويتقاضى المفوض نفس راتب وزير العدل ورئيس المحكمة العليا ورئيس المحكمة العليا للقضاء الإدارى . ولا يدفع المواطن رسوماً مقابل خدمات المفوض . وأهم مسئولياته التأكد من سلامة تطبيق القانون فى الإجراءات القانونية ، وشئون السجون . ويصله سنوياً حوالى ١١٠٠ شكوى . وقد ثبت بعد التحقيق أن ٨ر٦ ٪ فقط من الشكاوى التى تنظر كان للمواطن حق الشكوى فيه .

ويزور المفوض سنوياً حوالى ٩٠ مؤسسة خصوصاً من المؤسسات التى فيها حجر على حريات الأفراد وهذا النوع هو الذى يركز عليه المفوض حالياً . ويقوم المفوض بجولاته التفتيشية ، وكثيراً ما يمارس حق الشكوى بناء على ما يتضح له من تقصير أثناء جولاته هذه ، وله حق الإطلاع على كل الوثائق حتى السرى منها . وبصفة عامة فإن أغلب الوثائق فى فنلندا يمكن للجمهور الإطلاع عليها . ويشمل إختصاص المفوض الحكومة المركزية وكافة مستويات الحكومة المحلية ، كما يشمل أعمال المحاكم ، والأعمال الحربية . بل أن المدعى العام منذ سنة ١٩٣٣ يحيل إليه كل الشكاوى المتعلقة بالقوات المسلحة . وبذلك تحدد الإختصاص بين عمل المدعى

وعمل المفوض فى أن اختص الثانى بأعمال المحاكم والمؤسسات والقوات المسلحة . وللمفوض حق رفع الدعوى، ولكنه عادة يطلب من سلطات الإتهام رفع الدعوى والغالب الآن ألا يصل الأمر للمحاكم ولكن يسوى بإلغاء الأمر الخاطىء .

ويتقاسم المفوض الفنلندى مسئولية الدفاع عن حقوق الأفراد مع وزير العدل، وفى البداية لم يكن تقسيم العمل بين الاثنين واضحاً ، إلى أن صدرت سنة ١٩٣٣ قوانين توزع الإختصاصات بينهما، فأصبح المفوض مختصاً بالمسائل المتعلقة بالقوات المسلحة والمحاكم الحربية والسجون والمؤسسات النقابية والملاجية التى تضع قيوداً على حريات الأفراد بصفة عامة(١) .

وللمفوض الفنلندى مكانته ، ولكن ليس له نفس قوة ومكانة زميله السويدى. وقد انتقده بعض الكتاب على أساس أن عمله قانونى صرف وغير مرن(٢).

ويقدم المفوض تقريره للبرلمان بعد دراسته مع اللجنة البرلمانية لدستورية القانون.

ولا تلاقى أعمال المفوض الفلندى اهتماما كبيرا من الصحافة العادية وأن كانت بعض الصحف المختصة مثل مجلات الشرطة تنشر بعض قرارات المفوض التى تتصل باعمالها .

وقد تقبل الموظفون العموميون إنشاء مكتب المفوض وممارسة الرقابة على أعمالهم منذ إنشائه ولعل ذلك راجع لنجاح التجربة فى السويد ولأنه بدأ يمارس اختصاصات محدودة ثم تبينت معالم اختصاصاته بالتدريج .

---

(١) M. Hiden "Finlands Defenders of the Law" Annals of the American Academy of Political Science, ( Philadelphia, Vol. 377 , May 1968) , p. 31.

(٢) Gelhorn, Ombudsman and Others, Citezens Defenders in Nine Countries, (Cambridge).

**٣ — الدانمرك .**

نص دستور الدانمرك الصادر فى ٥ يونية سنة ١٩٥٣ على أنشاء نظام المفوض وتم انتخاب أول مفوض فى ٢٩ مارس سنة ١٩٥٥ ، وتولى مهام منصبه أول إبريل سنة ١٩٥٥ .

ويتم انتخابه عن طريق البرلمان بعد كل إنتخابات عامة . ويشترط أن يكون المفوض حاصلا على مؤهلاته الدراسية فى مجال القانون ويطلق عليه « المفوض البرلمانى للأعمال المدنية والحربية للجهاز الإدارى الحكومى ».

ويشغل هذا المنصب حاليا إستاذ القانون الجنائى السابق فى جامعة كوبنهاجن وهو نفس المفوض الذى شغل هذا المنصب منذ انشائه .

ويبقى المفوض فى منصبه مدة الدورة البرلمانية ، ويعاد انتخابه كل تشكيل برلمانى جديد ويمكن اعفاءه من منصبه عن طريق البرلمان .

والمفوض مسئول عن التأكد من أن الأفراد الذين تقع أعمالهم داخل دائرة اختصاصه لا يخالفون القانون أو يتخذون قرارات مجحفه أو ظالمة أو يتهاونون فى أداء واجبهم .

ويصل المفوض حوالى ١١٠٠ شكوى سنويا ، ثبت حق المواطن فى حوالى ١٠ ٪ إلى ١٥ ٪ من هذه الشكاوى .

ويقوم المفوض بجولات تفتيشية لممارسة مسئولياته ، كما أنه يزور السجون والمؤسسات النقابية والمؤسسات العسكرية . ويتقاضى المفوض راتب قضـــاة

المحكمة العليا[1].

ولا يدفع المواطن أية رسوم مقابل عمل المفوض . وتشمل اختصاصات المفوض أعمال الجهاز الحكومى ، المدنى منها والحربى ، بينما يخرج من اختصاصه كلية أعمال المحاكم ، كما أنه لا يباشر اختصاصاً بالنسبة للشكاوى التى ترده ضد مجالس الحكومات المحلية ، وإن كان فى العمل يباشر أحيانا بعض الرقابة خلال تفتيشه على بعض أعمال هذه المجالس .

ولا يملك المفوض فى الدانمرك حق الإتهام ولكن له أن يطلب من النيابة توجيه التهم أو رفع الدعوى أمام المحاكم المختصة بسبب تعسف أو سوء التصرف فى ممارسة السلطة العامة بسبب السلوك الوظيفى .

ويتكون مكتب المفوض البرلمانى فى الدانمرك من عشرة أشخاص ستة منهم من رجال القانون .

ويقدم المفوض تقريراً سنوياً للبرلمان ويدرس التقرير أولا لجنة برلمانية مختصة بالمفوض البرلمانى ، ثم تتم مناقشته والموافقة عليه عن طريق البرلمان كله .

وتغطى الصحافة أنباء مكتب المفوض واعماله كما يهتم المفوض بدراسة الشكاوى والمسائل التى تثيرها الصحافة .

وقد أجرى سنة ١٩٥٩ بحث لتقييم هذا النظام بعد خمس سنوات فقط

---

(١) Stington, Ann "Bureacratres et Citoyens? une interview de l'Ombudsman Danois" Novelles de L'O.T,N.N. Fevrier (1966), pp. 18.

من إنشائه . يقرر هذا البحث نجاحه ويؤكد صلاحيته . ويجمل البحث بعض الأسباب التى أدت إلى ذلك ، وتشمل :

شخصية المفوض الذى تم اختياره ، كفاية أعضاء المكتب الذى يعمل فيه ، موقف الصحافة منه ، علاقته بالبرلمان ، إقدامه على توطيد علاقات عامه طيبة مع الجمهور ، أنه لا يتراخى فى استعمال حقة فى محاسبة الموظفين ، وأن فى مجرد وجوده رادعاً للموظف الحكومى إلى جانب الظروف التى تسيطر على مجتمع الدانمارك مثل التجانس ، وارتفاع مستوى المعيشة ، والإدراك والوعى السياسى [١] .

٤ ـ النرويج :

وفى النرويج أنشىء منصب المفوض بمقتضى القانون ٢٢ سنة ١٩٦٢ . وتسلم أول مفوض مهام منصبه أول يناير سنة ١٩٦٣ . ويطلق عليه هناك اسم « المفوض البرلمانى للشئون الإدارية والمدنية » ويتولى هذا المنصب حاليا محام كان يشغل منصب قاضى المحكمة العليا . ويشترط فى النرويج أن تتوافر فى شاغل المنصب الشروط المطلوبة لمنصب قاضى المحكمة العليا .

ويكون اختيار المفوض عن طريق البرلمان بعد كل انتخابات عامة ويبقى فى منصبه مدة البرلمان ويمكن إنهاء منصبه بأغلبية ثلثى أعضاء البرلمان [٢] .

ويعمل معه خمسة مساعدين من رجال القانون وأربعة مساعدين كتابيين ، ويتقاضى راتبا يحدده البرلمان . ولا يتقاضى المكتب رسوما نظير خدماته

---

(١) Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, Denmark, (Copenhagen: 1961), p. 129.

(٢) Gelhorn, Welter "The Norwegian Ombudsman" (Stanford Law Review, Vol. 18, No. 2, Jan. 1966), pp. 293—321.

والمفوض مسئول عن التأكد من سلامة تطبيق القانون فى المحاكم والأجهزة الإدارية ، ويصله عادة حوالى ١٠٠٠ شكوى سنويا يثبت حق المواطن فى حوالى ١٠ ٪ ـ ٢٠ ٪ من الشكاوى التى يتم بحثها . ولا يقوم المفوض فى النرويج بجولات تفتيشية ولكن عليه أن يمارس اختصاصه فى التعرف على كيفية سير العمل فى الأجهزة التى تدخل دائرة اختصاصه وله حق الشكوى بناء على ما يتضح له من تقصير ، وقد قام فعلا سنة ١٩٦٧ بالمبادأة بالشكوى فى ١٤ حالة وفى ٣٥ حالة خلال سنة ١٩٦٨ .

وله نفس الحق المخول للمحاكم فى الاطلاع على الوثائق والملفات حتى السرى منها وفى النرويج بصفة عامة ليس للملفات ووثائق الأجهزة الحكومية طابع السرية .

ولم يكن له عند انشائه اختصاص على أعمال الحكومات المحلية . ولكن انسع اختصاصه أول يناير سنة ١٩٦٩ ليشمل أعمال المجالس المحلية والموظفين فى الأجهزة المحلية ، ماعدا القرارات التى تتخذها مجالس المدن أوالأقاليم ، والتى طبقا للقانون لابد أن تقررها هذه المجالس نفسها .

ولاتدخل أعمال المحاكم فى اختصاصه، بينما تدخل أعمال القوات المسلحة فى اختصاص المفوض البرلمانى الحربى . ويلاحظ أن أول مفوض انشىء فى النرويج سنة ١٩٥٢ كان منصب مفوض برلمانى حربى أما الآن فيوجد منصبان أحدهما مفوض برلمانى مدنى ، وأخر حربى (١) .

وليس للمفوض أن يرفع الدعوى ضد الموظف العام وإن كان تدخله عادة يؤدى إلى رفع الظلم الواقع .

(1) Os, Anvdar, "The Ombudsman in Norway", Official Document (1965), p. J6.

ويقدم المفوض تقريرا سنويا للبرلمان بعد دراسته مع اللجنة البرلمانية للعدل .

ولايلقى منصب المفوض فى الترويج اهتماما من الصحافة كما أنه لم تقم عند أنشائه أية عقبات أو اعتراضات ضده من جانب الموظفين العموميين .

## المفوض خارج العالم الاسكندنافى

**٥ — نيوزيلاندا :**

أنشئ نظام المفوض البرلمانى فى نيوزيلاندا سنة ١٩٦٢ وبدأ المفوض يمارس اختصاصاته أول اكتوبر سنة ١٩٦٢ وقد جاء نظام المفوض النيوزيلندى متأثرا بنظام المفوض الدانمركى . ويعينه الحاكم العام بناء على ترشيح مجلس النواب .

ويبقى فى منصبه نفس مدة البرلمان ، ويمكن للحاكم العام إنهاء خدمته أو وقفها بناء على اقتراح مجلس النواب ، وذلك بسبب عجز بدنى يصيبه أو إفلاسه أو إهمال أداء واجبه . وسوء تصرفه . ويقرر القانون أن « يطلق عليه مأمور التحريات ويسمى أمبودسان »

ولايشترط فيه شروط معينه ، والمفوض الحالى محام ودبلوماسى سابق

**ويعمل معه ثلاثه اشخاص يشترط ان يكون احدهم ذا خبرة قانونية .**

ويدفع المواطن مايعادل ٢¼ دولار لرفع شكواه للمفوض ، ويمكن الإعفاء من هذا الرسم ، وكثيرا مايعفى المواطنون من دفعة .

ويتقاضى المفوض مرتبا تحدده الحكومة وهو لايصل لمرتب رئيس المحكمة العليا . وعليه مسئولية تحرى وبحث أى قرار أو اقتراح حتى إذا كان الاقتراح مقدما لأحد وزراء التاج ، وكذلك تحرى أى فعل أو امتناع عن فعل ، يلحق اضرارا بالأفراد أو بالجماعات .

وتصله حوالى ٧٠٠ شكوى سنويا،ويثبت حق المواطن فى حوالى ١٩٪ من الشكاوى التى تتم دراستها . وله حق القيام بجولات تفتيشيه على الأجهزة الحكومية المختلفة، وهو نادرا ما يقوم بالتفتيش بناء على وصول شكوى ، كما أنه نادرا ما يقدم هو بنفسه شكاوى .

وله حق دراسة أية وثائق أو ملفات ألا إذا قرر المدعى العام أن فى الاطلاع عليها تهديدا لسلامة وأمن الدولة أو إذاعة أسرار مجلس الوزراء .

ويخرج من اختصاصه أعمال المحاكم وأغلب أعمال القوات المسلحة ، وبمقتضى تعديل فى سنة ١٩٦٨ أدخل فى اختصاصه بعض المسئولية عن أعمال المجالس المحلية بالنسبة للتعليم والمستشفيات ، وليس له حق رفع الدعوى ضد الموظف العام ولكن إذا ثبت تقصير أو سوء تصرف الموظف ، للمفوض إحالة الأمر لذوى الاختصاص .

ويقدم مأمور التحريات فى نيوزيلاندا تقريرا سنويا للبرلمان. وتهتم الصحافة بهذا التقرير ، كما أنها لاتنشر الا الحالات التى يرسلها المفوض لها مع السماح بنشرها[1] .

### ٦ — جمهورية المانيا الاتحادية .

وفى المانيا أضيفت إلى الدستور فى ١٩ مارس سنة ١٩٥٦ مادة ٤٥ ب تقضى بإنشاء منصب Wehrbefaen Ftrgg وهـــو يقابل منصب

---

(1) Davis, A. G. "Le Commissaire Parlementaire en Nouvelle Zeland", Revue de laCommission Internationale de Juristez No : 1,(1962), No :2, (1963).

Mitlitie Ombudsman في السويد أى منصب مفوض الشئون الحربية . وهو يتلق الشكاوى التي يتقدم بها رجال القوات المسلحة ، الذين يمكنهم التقدم بها اليه رأسا خارج كل خطوط السلطة الرسمية . ويمكن أن يحيل اليه البرلمان Bondestag أمرا لدراسته أو موضوعا معينا فى اختصاصه لإبداء الرأى فيه .

وتدل التقارير الأخيرة أن انشاء مثل هذا النظام قد دعم ثقة الجندى العادى فى السلطات والقيادات التى يعمل معها، رغم أن هذا النظام لم يلق النجاح المترقب له عند بدء إنشائه . وقد اضطر أول مفوض حربى — وكان أحد رجال الجيش — إلى الاستقالة سنة ١٩٦١ . كما اضطر سلفه أيضاً إلى الاستقالة فى سنة ١٩٦٤ ، وكان كذلك من رجال الجيش .

وفى ١١ ديسمبر ١٩٦٤ أختار البرلمان محاميا مدنيا ليقوم بأعمال المفوض ومازال يباشر اختصاصاته بنجاح واستمرار(١) .

٧ — المملكة المتحدة :

وفى المملكه المتحدة قامت مناقشات عديدة حول أنشاء مثل هذا المنصب وشكلت لجان عدة لدراسته.(٢) وانتهت هذه الدراسات بصدور قانون المفوض البرلمانى فى سنة ١٩٦٧ ، ومارس أول مفوض اختصاصاته أول ابريل سنة ١٩٦٧ .

ويقوم التاج بتعيينه بناء على اقتراح الحكومة .

---

(1) Langord, Georger, "l'Experience Allemande de l'Ombudsmnan Militaire", la revue Administrative, Janvier—Fevrier, 1964 Chapman, Brian "The Ombudsman" P.A., London, Winter (1960).

(2) Hunter A.A. de G. "Un Ombudsman en Grande — Bretage, Revue de le Commission Internationale de Juristes, No : 1, (1962), pp. 161 — 171.

وليس هناك مدة معينة للخدمة ولكنه يخرج من الخدمة ببلوغه سن التقاعد أى ٦٥ سنة . وله أن يطلب أعفاءه فى منصبه كما يمكن عزله بعد موافقة مجلس العموم واللوردات . ولا ينص القانون على اشتراط مؤهلات معينه فى شاغله ، ويشغلة الأن السير اودموند كومتون الذى كان يشغل منصب المحامى والمراجع العام .

ويتقاضى المفوض مرتبا يحدده البرلمان . ويعمل معه فى مكتبه حوالى ٦٠ موظفا كلهم معارون من الأجهزه الادارية المختلفة ولايوجد بينهم محامون . ولايتقاضى المكتب رسوما نظير أعماله . ويقوم المفوض بدراسة الشكاوى التى يقدمها الأفراد وتصله عن طريق أعضاء البرلمان .

ويصله سنويا حوالى ١٠٠٠ شكوى وقد ثبت سوء استعمال السلطة فى حوالى ١٠٪ من الحالات المدروسة . وليس من اختصاص المفوض الإنجليزى المبادأة بالتفتيش، كما ليس له مقاضاة موظف عام أو المطالبة بعقاضاته .

ولا يشمل اختصاصه الحكومات المحلية، كما أنه لايشمل أعمال المحاكم أو أعمال القوات المسلحة . بل يقتصر على الشكاوى المقدمة بناء على سوء تصرف فى الأعمال الإدارية التى تقوم بها الحكومة، وهذه تصله عن طريق أعضاء البرلمان .

ويقدم المفوض تقريراً سنويا للبرلمان تغطيه الصحافة . ولم يلاق المنصب أيه معارضات من الموظفين منذ إنشائه ، ولعل ذلك راجع لدراسته دراسه وافية قبل الأخذ به .

**٨ — ولاية هاواى :**

صدر قانون الامبودسمان فى هاواى فى ٢٣ يونيه سنة ١٩٦٧ ، وتم تعيين أول مفوض فى ١٧ أبريل سنة ١٩٦٩ ، وبدأ يمارس اختصاصاته فى أول يوليه سنة ١٩٦٩ .

وبعين المفوض فى هاواى لمدة ست سنوات يمكن تجـديدها مرتين فقط . ويقوم بانتخابه البرلمان بأغلبية الأصوات لـكل مجلس ، ويتم التصويت فى جلسة مشتركة للمجلسين . ويمكن عزله وإيقافه عن طريق أغلبية ثلثى أعضاء البرلمان ، بسبب الإهمال أو سوء التصرف أو بسبب إصابته بعجز .

ولا يشترط القانون توافر مؤهلات فى المفوض ويشغل هـذا المنصب حالياً «هرمان دوا» وهو محام سابق والمدير السابق لمكتب الإحالة البرلمانية، ويتقاضى مرتباً يقرره البرلمان وهو حالياً ٢٧٫٥٠٠ دولار سنوياً ، ويعادل مرتب قاضى الاستئناف .

ويعاونه فى عمله ثلاث أفراد . ولا يتقاضى المـكتب رسوما مقابل خدماته . وللمفوض حق التحرى عن الأعمال الإدارية فى أى وزارة أو مصلحة قد يتسبب منها ضرر لأى شخص ، وهو يتلقى الشكاوى من الجمهور، كما له حق المبادأة برفع الشكوى . وله أيضاً حق القيام بجولات تفتيشية فى الأجهزة الحـكومية المختلفة وعلى المستويات المحلية المختلفة ، ولا تدخل فى اختصاصه أعمال المحاكم. ويلاحظ أن المسائل الحربية تدخل فى اختصاص الحـكومة الفدرالية، وعلى ذلك فليس هناك مجال لدخولها ضمن اختصاص مفوض الولاية، ولـكن يدخل فى اختصاصاته الرقابة على أعمال رجال الأمن والدفاع التابعين للولاية .

## ولايات كندا

ومن ولايات كندا العشر ، أخذت ولايات أربع بنظام المفوض ، بينما تبحث بقية الولايات أمكان الأخذ به ، وتدرس الحـكومة الفدراليـة كذلك اقتراحا بإنشائه.

والولايات التى أخذت به . هى حسب ترتيب الأخذ بالنظام : نيوبرونزويك بمقتضى قانون الأمبودسمان الصادر فى ١٩ مايو سنة ١٩٦٧ ، ثم ولاية البرتا فى نفس

السنة بمقتضى قانون أول يوليه سنة ١٩٦٧ ، وبعدها ولاية كويبك بقانون ١٤ نوفمبر سنة ١٩٦٨ ، وأخيراً ولاية مانيتوبا فى إبريل سنة ١٩٧٠ .

وهناك أوجه شبه ونقاط اختلاف بين أنظمة هذه الولايات . ولذلك فإننا سنبين خصائص كل نظام على حده ، ثم نجمل النقاط التي يشترك فيها النظام فى كل الولايات الأربع .

ومما هو جدير بالذكر فى هذا المجال أن اهتمام كندا بنظام المفوض وصل إلى حد الدعوة إلى عقد أول مؤتمر دولى للمفوض البرلمانى، وهو المؤتمر الذى عقدته جامعة كالجارى فى بانف فى أواخر يونيه سنة ١٩٧٠ .

**٩ — ولاية البرتا :**

أخذت به ولاية البرتا فى قانون يوليه سنة ١٩٦٧ ، وبدأ أول مفوض اختصاصاته فى أول سبتمبر سنة ١٩٦٧ . وبذلك كان أول مفوض فى أمريكا الشمالية باشر اختصاصات منصبه (رغم أن نيوبرونزويك سبقت البرتا فى استصدار قانون الإنشاء ) ويعين المفوض فى البرتا لمدة خمس سنوات ويعينه الحاكم بناء على اقتراح المجالس التشريعية ، ويكون عزله وإيقافه بنفس الطريقة بسبب عجز أو إهمال فى أداء واجبه أو سوء تصرف أو لإفلاسه ، ولا يشترط القانون أيه مؤهلات معينة فى شاغل المنصب ، ويشغله حالياً المدير السابق لإدارة بوليس الخيالة القومى ، وكان قد ترك منصب فى ١٥ أغسطس من نفس السنة .

ويعاونه فى عمله أربعة موظفين أحدهم قانونى، ومعهم أربعة كتابيين . ولا يتقاضى المكتب رسوماً نظير خدماته ويتقاضى المفوض مرتباً يحدده البرلمان .

ومهامه الرئيسية هى تحرى أى قرار أو اقتراح أو أى عمل أو امتناع عن عمل له صله بالتصرفات الإدارية وله تأثير على الأفراد أو الجماعات .

وقد وصله خلال سنة ١٩٦٨ حوالى ٥٣٥ شكوى تبين بالبحث جدوى ثلثها.

وللمفوض حق القيام بجولات تفتيشية على الأجهزة الحكومية. وقليل منها فقط يقوم به المفوض بناء على شكوى تصله من الجمهور . فهو يقوم بهذه الزيارات عادة مبادأة منه بالتفتيش على أعمال الأجهزة الحكومية .

وله حق بحث ودراسة كل الوثائق التى يريد الاطلاع عليها بما فى ذلك محاضر جلسات الاجتماعات ،إلا إذ قرر المدعى العام أن فى ذلك إذاعة لأسرار المجلس التنفيذى أو إحدى اللجان التى يتعلق عملها بالأمن القومى،أو أن فى إذاعته مساساً بالصالح العام .

وقد لاقى النظام معارضة طفيفة من الموظفين العموميين عند بدء بحث إنشائه ، ولعل ذلك راجع لأنه كان أول تجربة من نوعها فى أمريكا الشمالية .
وتهتم الصحافة اليوم بتغطية الحالات التى لها أهمية بالنسبة للجماهير،كما تهتم بالتقرير السنوى الذى يقدمه المفوض سنويا إلى الهيئة التشريعية .

**١٠ — ولاية نيوبرونزويك :**

أنشىء النظام بها بمقتضى قانون ١٩ مايو سنة ١٩٦٧ . وبدأ أول مفوض ممارسة مهام منصبه فى ١١ أكتوبر سنة ١٩٦٧. ويلاحظ أن النظام جاء متأثراً إلى حد كبير بنظام نيوزيلندا .

ويكون تعيين المفوض عن طريق الحاكم بناء على اقتراح الهيئة التشريعية لمدة عشرة سنوات. ويمكن إيقافه أو عزله بواسطة الحاكم بناء على اقتراح السلطة التشريعية .

ولا يشرط القانون أية مؤهلات معينة فى شاغله ، ويشغله حالياً مدير سابق لإحدى الجامعات . ويعاونه فى مكتبه سكرتير يجيد كلا اللغتين الإنجليزية والفرنسية ومستشار قانونى يعمل بعض الوقت .

ولا يدفع المواطن أية رسوم نظير إلتجائه المكتب . ويتقاضى المفوض مرتب قاضى المحكمة العليا .

والمفوض مسئول عن « تحرى تطبيق أى قانون بواسطة وزارة أو مصلحة أو شخص ، يتظلم منه أحد المواطنين » . وقد تلقى خلال سنة ١٩٦٨ حوالى ٤٧٠ شكوى ، تبين حق المواطنين فى ٤٣ ٪ من الحالات التى تم بحثها . وللمفوض المبادأة بالقيام بحملات تفتيشية على الأجهزة الحكومية ، وقلما يقوم بهذه الحملات بناء على الشكاوى المقدمة إليه .

وله حق الاطلاع على كافة الوثائق حتى الداخلى منها . إلا إذا قرر المدعى العام عكس ذلك لأسباب تتعلق بالأمن القومى أو الصالح العام .

ولم يلاق النظام أية اعتراضات عند انشائه . وتهتم الصحافة بنشر الحالات الهامة وتغطية التقرير السنوى .

**١١ — كوبيك :**

وفى كوبيك قامت عدة دراسات ومناقشات حول إنشاء نظام المفوض . وأخيراً أخذت به الولاية فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٦٨ ، وتم تعيين أول شاغل لمنصب « المدافع العام » فى أول مايو سنة ١٩٦٩ . ويكون تعيينه لمدة خمس سنوات عن طريق الهيئة التشريعية بناء على اقتراح رئيس الوزراء وبشرط موافقة ثلثى أعضاء البرلمان . ويمكن كذلك عزله من منصبه بموافقة ثلثى أعضاء البرلمان .

ولا يشترط قانون الانشاء صراحه أية مؤهلات معينة فى شاغل المنصب

ولـكن يشترط فيه ضمنا الشروط الواجب توافرها فى القضاه . ويشغله حاليا محام سابق كان يشغل منصب عميد كلية الحقوق فى جامعة لافال ، ويعاون المفوض فى مباشرته اختصاصاته ثمانية أشخاص [ مع احتمال جعلهم ١٦ شخصا ] .

ولا يدفع المواطن أية رسوم مقابل التجائه إلى مـكتب المفوض .

ويتقاضى المفوض راتبا سنويا يحدده البرلمان ( حاليا ٣٠٫٠٠٠ دولار ) ويتقدم سنويا بتقرير عن أعماله للبرلمان . ومسئولياته الأساسية هى تحرى أى عمل إدارى قام به موظف يعمل بأية وزارة أو مصلحة حـكومية تسبب عنه ضرر لأى مواطن . ولـكن ليس له القيام بجولات للتفتيش على أعمال الأجهزة الحـكومية .

ولم يلق النظام أية معارضة من الوظفين العموميين عند إنشائه .

وقد لاقى النظام اهتماما كبيرا من الصحافة خلال سنوات تـكوينه .

**١٢ — ولاية مانيتوبا**

أخذت مانيتوبا بهذا النظام فقط فى أول ابريل سنة ١٩٧٠ ولم تصدر عنه أية تقارير أو نشرات . وفى خطاب خاص من مفوض هذه الولاية يقرر المفوض أنه خلال الثلاثة الأشهر الأولى من انشاء مـكتب المفوض وصله ٢٠٠ شكوى ، تبين بالبحث أن مائه منها خارج اختصاصه والمائه الأخرى منها فقط محل البحث.

حق الاتهام وحدود الاختصاص :

ويلاحظ هنا أنه ليس للمفوض فى أية ولايه من ولايات كندا حق اتهام الوظف العام . ولـكن فى كل من البرتا ونيوبرونزويك ، للمفوض عند ثبوت خطأ الموظف احالته لأهل الاختصاص لمساءلته .

ويلاحظ كذلك أنه ليس لأية من الولايات الثلاث أى اختصاص على السلطات المحلية ولا على أعمال المحاكم .

أما أعمال القوات المسلحة فهى تخرج بطبيعة الحال من دائرة اختصاص الولايات ، إذ أنها من ضمن اختصاص الحكومة الفدرالية وحدها .

## دول العالم الثالث

### ١٣ — الهند

وفى الهند قامت لجنة الإصلاح الإدارى ، ضمن أعمالها ، بدراسة شكاوى الجمهور وكيفية إمكان الاستفادة منها فى كل من الإصلاح الإدارى وفى رفع الظلم عن المواطنين وحمايتهم .

وقدمت اللجنة اقتراحها بإنشاء نظام يقابل نظام المفوض . وانتهت دراسته باستصدار قانون رقم ٥١ لسنة ١٩٦٨ . وهو يشابه إلى حد كبير القانون الذى أقرته اللجنة ، إلا أنه لم يمتد ليشمل العاملين فى حكومات الولايات ، كما أنه كان أكثر شمولا إذ لم يقتصر على أعمال فئة معينة فى السلم الإدارى بل شمل كافة الموظفين العموميين بما فى ذلك الوزراء[١] .

وفى الهند يطلق على المفوض اسم « لوكبال » ويعينه رئيس الجمهورية بعد التشاور مع كبير القضاء ورئيس المعارضة بالبرلمان وذلك بغرض « رقابة الأعمال الإدارية التى تقوم بها الحكومة أو المؤسسات العامة فى المجالات المدنية » . ويشمل مكتب المفوض كذلك عددا من النواب يعاونونه فى القيام بأعماله ، ويطلق عليهم

(1) The lokpal and lokayuktas Bill, Bill No. 51, 1968.

Lokayuktas ، وهؤلاء يقوم رئيس الجمهورية بتعيينهم بعد التشاور مع المفوض. وتنتهي خدمة المفوض بانقضاء مدة التعيين،أو بتقديم استقالاته إلى رئيس الجمهورية ويمكن عزله من منصبه بسبب سوء تصرفه أو بسبب إصابته بعجز ، ويعزله رئيس الجمهورية لهذين السببين فقــط . ويقرر قانون الإنشاء أن يراعى فى تحديد راتب المفوض وبدلاته مرتب قضاه المحاكم العليا فى الهند. ويشمل اختصاصه كافة الموظفين العموميين التابعين للحكومة المركزية فى سائر ولايات الهند أى أنه على مستوى الدولة . ويقرر قانون الإنشاء أن يشمل كذلك الموظفين العموميين الذين يعملون فى خارج الهند .

ويعين المفوض فى الهند لمدة خمس سنوات ، ويجوز إعادة تعيينه مرة أخرى واحدة فقط . وللمفوض تحرى أية أعمال داخل اختصاصه سواء وصلته شكوى بخصوصها او لم تصله ،إذا ما أعتقــد أن فيها سوء تصرف سواء بالعمل أو بالامتناع عنه .

ولا يتحرى المفوض الحالات التى يمكن حلها عن طريق آخر ، كما أنه لا يتحرى الشكاوى التى تصله بعد ١٢ شهر من حدوث الوقائع المشكو منها إلا إذا أقنعه الشاكى بأسباب وجيهه منعته عن تقديم شكواه طوال هذه المدة .

ولا يدفع المواطن أية رسوم مقابل خدمات المفوض . ولكن عليه أن يرفق بشكواه سائر الوثائق التى تثبت حقه .

وإذا ما اقتنع المفوض بحق الشاكى وثبت له تقصير الموظف ، فإنه يكتب تقريراً عن الحالة يرسله للجهات المختصة وهذه يلزمها القانون أن **تردعلى المفوض بالقرار الذى اتخذ ازاء الحالة فى ميعاد لايتجاوز ثلاثة اشهر من ارساله** . فإذا ما أقتنع المفوض بما اتخذته الجهات المختصة من إجراءات ، عليه اعتبار الحالة

منتهية واخطار الشاكى بتصرف الجهة المختصة . أما إذا لم يقتنع بتصرف الجهة المختصة فإنه يرفع تقريرا عن الحالة إلى رئيس الجمهورية ، وله أيضا إذا أراد أن يعلن الشاكى بالموقف .

ويقدم المفوض تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية ، ويلاحظ هنا أن القانون يحتم على المفوض فى الحالات التى يوجد بها أى اتهام أو لوم موجه إلى أى شخص أو أية جهة سواء كانت وزارة أو مصلحة أو غيرها — يحتم على المفوض أن يضمن تقريره أيضا دفاع المشكو منه .

ولا يدخل فى اختصاص المفوض السلطات المحلية ولا أعمال القوات المسلحة .

**١٤ — تنزانيا :**

فى تنزانيا ينظم مكتب الأمبودسان وعمله كل من الفصل السادس من دستور سنة ١٩٦٥ والقانون رقم ٢٥ الصادر فى ٧ مارس سنة ١٩٦٦ .

وقد جاء إنشاء هذا النظام بناء على دراسات اللجنة التى دعاها الرئيس نيريرى فى ٢٨ يناير سنة ١٩٦٤ « لوضع أسس دوله ديموقراطيه ذات تنظيم سياسى واحد » . وقد حرصت هذه اللجنة فى مداولاتها على أن تضع ضمانات لحقوق المواطنين وأكدت مسئولية الدولة فى حماية الأفراد ضد أى تعسف ومن ضمن ما جاء فى تقارير هذه اللجنة :

« أنه إذا كان من الواجب تحرير المواطنين للقيام بواجباتهم والتمتع بحقوقهم ، فإنه لابد من تأمينهم ضد تعسف الجهات الإداريه فى استعمال سلطاتها » .

وإلى جانب وجوب حماية المواطنين وحقوقهم من تعسف أو أخطاء السلطة التنفيذية، فإن تقرير المفوض الحالى يبين بعض الظروف الهامة التى أدت إلى الأخذ بهذا النظام فى تنزانيا ، ومنها « قيام الدولة على حزب واحد ، ومجلس تشريعى واحد ورئيس واحد للجمهورية » « مما يستلزم انشاء الضمانات الكافية وإلى جانب ذلك فإن قادة الأجهزة التنفيذية أعضاء فى التنظيم السياسى الأعلى أو المؤتمر القومى « وبذلك فأنهم يتغلغلون فى رسم السياسات وفى تنفيذها مما يعطيهم سلطات واسعة الحدود [١] » .

ويختلف المفوض فى تنزانيا ـ ويسمى « مأمور التحريات » ـ عن مقابله فى الدول الاسكندنافية فى أنه لا يعتبر مفوضا من قبل البرلمان أو ممثلا له فى ممارسة سلطته ومسئوليته فى الرقابة ولكنه فى الواقع هيئة تحريات مستقلة ضمن لها الدستور قدراً كبيراً من الاستقلال والحرية وهى تعمل تحت لواء رئيس الجمهورية ولها حق التدخل فى أعمال الإدارة ولكن ليس لها اختصاصات تنفيذية ومع ذلك يستعمل فى الاشارة إليه إسم أمبودسمان .

ويشغل منصب المفوض فى تنزانيا ثلاثة أشخاص يعد أحدهم رئيساً . وكان يبقى فى منصبه ـ بناء على الدستور ـ لمدة سنتين غير قابلتين للتجديد أما الآخران فإن أحدهما يترك منصبه بعد سنة والآخر بعد السنة الثانية ، وبذلك كانت أقصى مدة يمكن أن يقضيها المفوض فى منصبه سنتين .

وفى أول يولية سنة ١٩٦٨ صدر تعديل دستورى أصبح من الممكن بمقتضاه

(١) وهذا الوضع أدى إلى قيام مثل يردده أهل تنزانيا بلغتهم السواهيلى تعبيراً عن شعورهم هذا وهو: إذا ذهبت إلى هذا المكتب قابلت تانو .. وإذا ذهبت إلى تلك الحكومة وجدت تانو . إن تانو فى كل مكان وأى مكان. وتانو هو اسم اللجنة التنفيذية العليا للحزب .

أن يعاد تعيين المفوض ، مع ملاحظة أن المفوض الذى يشغل المنصب مدة أربع سنوات لايمكن إعادة تعيينه إلا بعد مرور سنتين على آخر تاريخ شغل فيه المنصب .

ولا يشترط الدستور شروطاً أومؤهلات معينة فى شاغل المنصب . ولايشترط الدستور ولا القانون دفع أى رسوم مقابل تحرى الشكاوى التى يرفعها المواطنون . ويتقاضى رئيس لجنة المفوضين راتباً سنوياً قدره ٣٠٠٠ جنيه بينما يتقاضى كل من المفوضين الآخرين مبلغ ٢٠٠٠ جنيه .

ويدخل فى اختصاص المفوض كافة أعمال الأجهزة الإدارية وكذلك أعمال المحاكم فيما عدا الأحكام والقرارات القضائية . ويخرج من اختصاصه كل من رئيس الجمهورية ـ نظرا لأنه هو الذى يقرر فى النهاية ما يجب اتخاذه فى الأحوال المدروسة . ورئيس الهيئة التنفيذية فى زنزبار ـ وكذلك يخرج من اختصاصه القوات المسلحة .

وللمفوض تحرى أى تصرف أو إجراء ، أو عمل ، أو امتناع عن عمل « يؤدى إلى ضرر بالمواطنين أو بالصالح العام » .

ولا يملك المفوض سلطة تعديل قرارات الموظف ولكن له أن يطالبه بتعديل قراره ، فإذا امتنع ـ وهو ما يندر عملا ـ فللمفوض أن يرفع تقريراً ضد هذا الموظف إلى رئيس الجمهورية .

وتنص الفقرة الثالثة من قسم ٦٧ دستور سنة ١٩٦٥ أن على المفوض أن يرفع لرئيس الجمهورية تقريراً عن كل حالة وعما اتخذ من إجراءات وقرارات حيالها . ويقرر قسم ١٥ مادة ١ من قانون رقم ٢٥ ، أنه لابد أن يبين التقرير عن الحالة التصرف الذى اتخذه الموظف المتحرى عنه لتصحيح أو تحسين الوضع

المشكو منه ، سواء كان هذا الوضع تصرفاً معيناً ، أو عملا ، أو امتناعاً عن عمل . ويوقع المفوضون الثلاثة هذه التقارير .

وفى العمل فإن المفوض لا يرفع لرئيس الجمهورية الحالات التى يعتقد ألا قيمة لها . وللمفوض أن يقترح على رئيس الجمهورية إنذار الموظف أو تنزيل درجته ، أو نقله أو فصله . وإذا تكونت فى المخالفة أركان الجريمة له اقتراح محاكمته .

وإلى جانب تقارير الحالات هذه فإن الدستور يلزم المفوض بأن يقدم تقريرا سنوياً — للبرلمان فى حوالى ٢٠ يونيه من كل سنة يبين فيه نشاطه خلال الاثنى عشر شهراً السابقة . ويحتم قسم١٧ بند ٣ من القانون رقم ٢٥ ألا يذكر المفوض فى التقرير أسماء للأشخاص الذين تم التحرى عن أعمالهم .

ويمارس المفوض سلطاته إما بتوجيهات من رئيس الجمهورية ، وإما بناء على شكاوى الجمهور — وهذه يمكن أن تصله كتابة أو مشافهة ، وإما بناء على ما يصل إلى علمه من أى مصدر آخر مثل الصحافة وغيرها .

والتحريات التى يقوم بها المفوض تعتبر سرية ، ولا يجوز أن يحضر تحقيقاته الجمهور أو الصحافة ، ولكن المفوض ينشر فى بعض تقاريره نماذج من الحالات التى يدرسها .

وخلال السنة الأولى التى مارس فيها المفوض أعماله أى سنة ٦٦ — ٦٧ وصل المفوض ٣٫٦٢٧ حالة ، رفض منها ٤٤١ لعدم الاختصاص ، كما رفض منها ٦٢١ إما لتفاهتها وإما لأنه من الممكن معالجتها بوسائل أخرى .

ويؤكد تقرير المفوض فى سنة ١٩٧٠ أن إحدى الصعوبات التى لاقاها كانت هى جهل الأفراد بالحقوق التى يخولها لهم هذا النظام ، ولذلك فإنه تحتم القيام بخطة إعلامية واسعة ، لم تقتصر على الجرائد — بسبب ارتفاع نسبة الأمية ،

وكذلك لم تقتصر على وسائل الإعـــلام السمعية أو البصرية مثل الراديو أو التليفزيون لأن أغلبية المـواطنين لا يملـكونها ؛ وإنما عن طريق عقد اجتماعات ومؤتمرات على كافة المستويات ، الهدف منها توعية المواطنين بحقهم فى الشكوى من سوء التصرفات الإدارية .

## دول مازالت تبحث النظام

تجرى حالياً دراسات أو مناقشات فى عدد من الدول التى تفـكر فى الأخذ بهذا النظام ٠٠ ومنها بلجيكا وهولندا واستراليا وايرلندا .

**١٦ — بلجيكا :**

يدرس البرلمان البلجيكى حالياً مشروع قانون بإنشاء نظام للمفوض البرلمانى فى بلجيكا وتتجه التقارير إلى الاعتقاد بقرب إنشاء هـذا النظام بل أن الرئيس الأعلى لمجلس الدولة البلجيكى كان قد قرر فى مؤتمر القانون المقارن الذى عقد فى أوبسالا بالسويد فى أغسطس سنة ١٩٦٦ أنه من غير المتصور ألا يقر البرلمان البلجيكى هذا النظام .

وقد سبق أن تقدم أحد أعضاء البرلمان البلجيكى بمشروع قانون سنة ١٩٦٥ بإنشاء نظام « محامى الدولة » .

وكان هذا المشروع مكوناً من ست مواد تؤكد الحاجة إلى إنشاء هذا المنصب للتأكد من حسن تطبيق القوانين وعـدم تعسف السلطات فى استعمال السلطة ولحماية حقوق الأفراد وضمان حريات المواطنين •

والقانون المعروض حالياً أكثر شمولا وهو يتـكون من ١٨ مادة تحـدد

كيفية اختيار المفوض ومدة خدمته وكيفية إنهائها ، وتوضح حدود اختصاصاته وكيفية ممارسته لأعماله ، وهو يقرب فى كثير من نصوصه من النظام السويدى .

وتؤكد المذكرات التفسيرية المقدمة مع هذا المشروع أهمية هذا النظام والحاجة إلى الأخذ به تأكيداً لحقوق الإنسان التى تدعو إليها هيئة الأمم وضماناً لحريات الأفراد وللحد من تعسف ذوى السلطات .

**١٧ — هولندا :**

تكونت فى هولندا فى يونية سنة ١٩٦٠ تحت رعاية إحدى هيئات حزب العمال ( هيئة بكمان ) لجنة خاصة لدراسة وسائل حماية حقوق المواطنين ضد تعسف الأجهزة الإدارية .

وفى مارس سنة ١٩٦٣ تقدمت هذه اللجنة باقتراحات قريبة الشبه بنظام المفوض البرلمانى وأطلقت عليه **Kommissaris—Generaal Voor Bezwaran**
**(Commissaire General aux Reclamations)**

وفى هذه الأثناء كانت الجمعية الهولندية للقانون الإدارى قد كونت لجنة خاصة للقيام بدراسة إمكان الاستفادة من تطبيق نظام مقابل لنظام المفوض السويدى فى هولندا ، وتبين مدى اتفاق مثل هذا النظام مع الأوضاع القائمة فى هولندا ، ومع قيم وأساليب المجتمع الهولندى .

وفى يونيه سنة ١٩٦٤ تقدمت اللجنة بتقريرها الذى أيدت فيه إنشاء نظام

---

(I) **Kamer Van Vilksvertegen Woor dig ers, Chambre des Représantants, Session 1966—1967, 304 No. 1. p.p 59—67**

المفوض البرلمانى فى هولندا . وبناء على هذا الاقتراح يكون تعيين هـذا المفوض Vertouwensman عن طريق اللجنة بناء على اقتراح مجلس النواب . وتقترح هذه اللجنة ثلاثة أشخاص يتم من بينهم اختيار الشخص الذى يحصل على موافقة كل من مجلس النواب ونائب رئيس مجلس الدولة ، ورئيس محكمة النقض ، ورئيس محكمة الاستئناف . على أن يخرج هؤلاء الأفراد من اختصاص رقابة المفوض . وقد لاقى هذا الاقتراح قبولا كبيراً وإن كان لم يتم الأخذ به الآن .

**١٨ — الولايات المتحدة:**

وفى الولايات المتحدة تقدم أحد أعضاء الـكونجرس عام ١٩٦٤ باقتراح يدعو لإنشاء نظام يقابل نظام المفوض ، ويـكون الغرض منه ضمان عدم استبداد السلطة التنفيذية وطمأنة الأفراد إلى حقوقهم . وقد ثارت مناقشات عديدة حول جدوى تطبيق النظام بالولايات المتحدة[١] .

كما نادى بعض الـكتاب بوجوب الأخذ بهذا النظام فى كل من الولايات المتحدة وكندا[٢] . وكان الشك فى نجاح هذا النظام فى الولايات المتحدة راجعا إلى اعتبارين أساسيين : أولا أنه قد ينقلب إلى منصب حزبى تتحـــكم فيه الاعتبارات السياسية والتيارات الحزبية ، مع أن أساس نجاح نظام المفوض هو الحيدة التامة والنزاهة المطلقة . وثانيا أن حجم الميدان المطلوب رقابته وضخامته

---

(I) Kirchbeiner H.H. "Een Ombudsman Nederland" Nederlands Juristenblad. I5 Augustus (I964) Afl. 28 L I2. I964 tot 769.

(I) Reuss. "An Ombudsman for America" N Y The New York Times Magazin: Sept. I3:I964..

(2) D. Rowat "Ombudsman for North America, Public Administration Review, Vol. 25 Des, I964 p. 235

وتعدد الأجهزة التى تشملها هذه الرقابة ، قـــد يؤدى إلى أن يصبح مـكتب الامبدوسمان ذاته جهازا كبيرا « بيروقراطيا » ومعقدا ، وبذلك يفقد الهدف الأول من وجوده ، وعاملا هاما من عوامل تحقيق نجاحه .

وفى سنة ١٩٦٧ قررت ولاية هاوواى الأخذ بهذا النظام وبذلك أصبحت أولى الولايات المتحدة أخذاً به ، وتدرس الآن غيرها من الولايات تطبيق هذا النظام ، كما تفـكر الحـكومة الفيدرالية جديا فى تطبيقه .

## دولة قررت عدم الاخذ بالنظام

**سويسرا :**

وقد درست سويسرا سنة ١٩٦٢ إنشاء نظام للمفوض عندما تقدم أحد أساتذة القانون ( هاتنر مارتى ) بهذا الاقتراح بمناسبة تعديل الدستور . وبعد أن درسته لجنة مختصة ، تقدمت هذه اللجنة باقتراح يقتضى إنشاء نظام للمفوض المدنى وآخر للمفوض الحربى ، وذلك لرقابة كل من الأعمال الإدارية فى الأجهزة المدنية ، وفى القوات المسلحة على التوالى .

وقد كان المقترح أن تقوم الجمعية الفيدرالية بتعيينهما بناء على اقتراح المجلس الفيدرالى ( وهو الذى يتولى مجتمعا رئاسة السلطة التنفيذية الفيدرالية ) .

وقد كادت الجمعية التشريعية تأخذ بهذا التعديل لولا الضجة المشهورة التى أثارتها فى ذلك الوقت فضيحة طائرات الميراج المقاتلة . مما أدى إلى التمعن فى دراسة وسائل الرقابة التشريعية على أعمال السلطات التنفيذية . وفى ١٣ أبريل سنة ١٩٦٥ تقدمت اللجنة المختصة بتقريرها الذى رفضت فيه إنشاء نظام يقابل نظام الأمبودسمان السويدى الذى يستقل فيه شخص واحـــد بمهمة الرقابة ،

وقدمت اللجنة اقتراحها بتفضيل إنشاء نظام تكون فيه مهمة الرقابة فى يد مجموعة من الأفراد ، واقترحت هذه اللجنة إنشاء لجنة خاصة يختارها المجلس الفيدرالى ولجنة أخرى يختارها مجلس الولايات وهذه اللجان تتولى الرقابة على أعمال الاجهزة الإدارية وأيضاً على أعمال المحاكم .

وفى ١٧ يوليو سنة ١٩٦٥ قدم المجلس الوطنى هذا الاقتراح إلى المجلس الفيدرالى الذى أثار بعض التساؤلات حول نطاق اختصاص هذه اللجنة وأحيل لدراسته .

وإلى الآن لم تأخذ سويسرا بأى الاقتراحات المقدمة ولا تدل تقاريرها على إنشاء مثل هذا النظام . والذى يبدو من دراسة تقارير المجالس السويسرية ومن مناقشة بعض الأساتذة أن سويسرا قد رفضت أخيرا الأخذ بهذا النظام مكتفية بالرقابة التقليدية التى يمارسها أعضاء السلطة التشريعية والمحاكم بأنواعها .

# الفصل الثالث

## الأمبودسمان والمتشابهات

* مكاتب الشكاوى والمظالم
* ديوان المظالم
* الرقابة الإدارية
* القضاء الإدارى

# الامبودسمان والمتشابهات

وهناك نظم قريبة بعض الشيء فى بعض جوانبها من نظام الامبودسمان مما يؤدى أحيانا إلى الاعتقاد بتقاربها منه ولكنها فى الواقع ـ فى تقديرنا ـ تقصر عن أن تؤدى الادوار المتعددة التى يؤديها نظام الامبودسمان وعن أن ويحقق المعانى التى سنسردها فيما بعد .

من هذه الأنظمة ديوان المظالم ، ومكاتب المظالم ، وأنظمة الرقابة الإدارية . وسنعرض هنا نبذة عن كل من هذه الأنظمة فى أحد البلدان ، كمثل يوضح عملها وهي مكتب الشكاوى «المظالم» فى ليبيا ، وديوان المظالم فى المملكة السعودية، ثم نظام الرقابة الإدارية فى مصر . كما سنعرض لدراسة القضاء الإدارى الذى قد يرى فيه البعض وسيلة كافية لرفع ظلم الادارة عن المواطنين .

## مكاتب الشكاوى والمظالم

فى ليبيا أنشىء مكتب المظالم بمقتضى قانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٠ الذى يقرر أن ينشأ « مكتب المظالم » ويلحق بمجلس قيادة الثورة ويجوز أن تكون له فروع فى الوزارات والمحافظات وتنشأ هذه الفروع بقرار من رئيس المكتب بعد التشاور مع المدير أو المحافظ المختص .

ويتكون المكتب من رئيس ونواب له، وعدد كاف من الموظفين، ويكون تعيين الرئيس ونوابه بقرار من رئيس مجلس الوزراء ، ويجوز أن يكون تعيينهم بطريق الندب أو الأعارة من بين الموظفين فى الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات

العامة ، ويندب الموظفون للعمل بالمكتب بقرار من رئيسه بعد موافقة الجهة التى يتبعها الموظف .

**اختصاصات المكتب :**

ويختص المكتب بتلقى شكاوى وتظلمات الأفراد والموظفين وبحث موضوعها ودراستها والعمل على إزالة أسبابها .

كما يختص بالتحقيق فى مظالم العهد البائد ، والعمل على رفع المظالم عن من وقعت عليه أو تضرر منها .

ويستهدف المكتب فى أداء اختصاصاته العمل على إقرار العدالة وحكم القانون وتحقيق المساواة بين الأفراد ، ورد الحقوق إلى أصحابها ورفع المظالم عن المواطنين ودفع أى تعد أو غصب أو ضرر يلحق بهم أو بأموالهم بغير حق .

وتنص المادة الرابعة من هذا القانون أن لكل ذى شأن أن يتقدم إلى مكتب المظالم بمظلمته أو شكواه أو طلبه ، ولا يشترط فى تقديمها أى شكل خاص .

وللمكتب فى سبيل أداء مهمته أن يطلب من الجهات المختصة أن توافيه بأية بيانات أو إيضاحات أو أوراق أو مستندات يرى لزومها لدراسة التظلمات أو الشكاوى أو الطلبات .

كما يكون له أن يستدعى ذوى الشأن لاستيضاح ما يرى لزوما لإيضاحه أو لتقديم ما لديهم من مستندات وأوراق تتعلق بما يقدمونه إليه من تظلمات أو شكاوى أو طلبات .

وعلى الجهات التى يطلب اليها المكتب تقديم أية بيانات أو إيضاحات أو أوراق أو مستندات أو يطلب إليها الرد على الشكاوى والتظلمات أن تجيبه إلى

طلباته فى الميعاد الذى يحدده ويعتبر فى حكم التأخر أو التخلف عن تقديم المطلوب أو عدم الرد على طلبات المكتب ، أن يكون ما قدم غير واف ، أو غير متعلق بالموضوع . أو أن يكون الرد مقصودا به المماطلة أو التسويف .

كما أن للمكتب أن يتولى بنفسه التحقيق فى المظالم أو الشكاوى التى ترد إليه . وله أن يكلف بذلك جهة من الجهات ذات الشأن أو الاختصاص بموضوع التظلم أو الشكوى وعلى هذه الجهة أن تقوم بذلك على وجه الاستعجال وتفيد المكتب بالنتيجة .

وإذا تبين للجهة المختصة أن التظلم أو الشكوى فى محلها ، فعليها أن تتخذ الإجراءات أو القرارات الكفيلة برفع الظلم أو إنصاف مقدم الشكوى فإذا كانت تلك الإجراءات أو القرارات من اختصاص جهة أعلى ، فعليها أن تحيلهـا إلى هذه الجهة .

أما إذا رأت الجهات المذكورة أن التظلم أو الشكوى على غير أساس فتبين أسباب ذلك تفصيلا . ويجب إفادة المكتب فى جميع الأحوال عما يتم من إجراء .

وللمكتب استيفاء الوقائع الخاصة بالتظلم أو الشكوى ، وبعـد استيفاء الأوراق والبيانات المتعلقة بها ودراستها ، يبدى الرأى فيها ويوصى بما يراه فى خصوصها ، على أن يكون رأيه مسبباً . ويحال هذا الرأى إلى الجهة المختصة للعمل على رفع الظلم أو الضرر الذى وقع بذوى الشأن . وعلى هذه الجهة أن توافى المكتب بما تتخذه فى ذلك من إجراءات أو قرارات .

أما إذا تبين أنه رغم أحقية المتظلم أو الشاكى ، أن هناك صعوبات تحول دون انصافه فعلى الجهة ذات الشأن أن تقدم إلى المكتب مذكرة بما تراه كفيلا بتذليل هذه الصعوبات .

وللمكتب أن يتخذ ما يراه من إجراءات لذلك ، أو أن يطلب إلى الجهات المختصة إتخاذ تلك الإجراءات فى حدود أحكام القوانين واللوائح . وإذا كانت تلك الصعوبات تتعلق بنقص فى القوانين أو الوائح أو غموض أو إبهام فى نصوصها ،أو كانت النصوص ذاتها غيرعادلة أو غير ملائمة اقترح تعديلها .

وإذا تبين للمكتب من دراسته لأى تظلم أو شكوى أن ثمة جريمة جنائية أو تأديبية قد وقعت من موظف ، فعليه أن يحيل الموظف إلى النيابة العامة أو هيئة التحقيق الإدارى حسب الأحوال .

وإذا أسفرت دراسة التظلم أو الشكوى أو تحقيقها عن وجود جريمة من جرائم إفساد الحياة السياسية أو الإدارية المنصوص عليها فى قرار مجلس الثورة الخاص بمحاكمة المسئولين عن الفساد السياسى والإدارى والصادر فى ١٤ شعبان ١٣٨٩ هـ الموافق ١٦ أكتوبر ١٩٦٩ أحال رئيس المكتب الأوراق إلى مكتب الإدعاء العام للتصرف فيها وفقا للقانون .

ويتولى مكتب المظالم إحالة ما يرد من طلبات تتضمن رغبات للمواطنين إلى الجهات المختصة للنظر فيها ، وله أن يبدى بشأنها مايراه من توصيات . كما له أن يطلب إلى الجهات المختصة إعادته بما تنتهى إليه من رأى فى بعض الطلبات التى يرى أنها جديرة بالإجابة .

وينظر المكتب فى كل ما يقدم إليه من تظلمات أو شكوى أو طلبات . ويرد على مقدمها بما اتخذ بشأنها ، مع بيان الأسباب فى حالة الرفض . على أنه يجوز حفظ المجهول منها .

وعلى مكتب المظالم أن يقدم إلى مجلس قيادة الثورة ، وإلى رئيس مجلس الوزراء تقريراً كل شهر يتضمن بيان ما تلقاه المكتب من تظلمات وشكاوى

وطلبات وماتم فيها من إجراءات ، وأسباب عدم البت فيمالم يبت فيه منها ومدى تعاون الجهات المختصة معه ، كما يتضمن التقرير تحليلا للمسائل محل التظلمات والشكاوى والطلبات ، ودراسة لهـــا ، وإيضاحاً لما يراه المكتب من اقتراحات يكون من شأنها تيسير عمله وإزالة أسباب الشكاوى وتحقيق رغبات المواطنين .

وكما أسلفنا فقد نظم الشارع المصرى كذلك حق الشكوى ونظم مكاتب الشكاوى كما انشىء برياسة الجمهورية مكتب خاص لتلقى الشكاوى ولكن مكاتب الشكاوى هـــذه لاتمارس إلا نوعاً محدوداً من الرقابة ، ومصدر أعمالها قاصر على واحد فقط من مصادر عمل الأمبودسمان دون غيرها ، وهو الشكاوى التى ترد إليه .

# ديوان المظالم

وفى المملكة العربية السعودية أنشىء ديوان المظالم بمقتضى مرسوم ملكى يأمر بأن يشكل ديوان مستقل باسم « ديوان المظالم » ويقوم بإدارة هذا الديوان رئيس من درجة وزير يعين بمرسوم ملكى، «وهو مسئول أمام جلالة الملك وجلالة المرجع الأعلى له .»

وتحدد المادة الثانية اختصاصات هذا الديوان فيما يلى :

ا ) تسجيل جميع الشكاوى المقدمة إليه .

ب ) التحقيق فى كل شكوى تقدم أو تحال إليه وإعداد تقرير عنها يتضمن وقائعها وما أسفر عنه التحقيق فيها والإجراء الذى يقترح الديوان إتخاذه بشأنها والأسباب التى يقوم عليها الإجراء المقترح .

حـ ) إرسال هذا التقرير إلى الوزير أو الرئيس المختص مع إرسال صورة منه إلى ديوان جلالة الملك وصورة أخرى إلى ديوان رئيس مجلس الوزراء. وعلى الوزير أو الرئيس المختص خلال أسبوعين من استلامه التقرير أن يبلغ الديوان بتنفيذه والإجراء المقترح أو بمعارضته له وفى هذه الحالة يتعين إبداء أسباب معارضته وعند ذلك يرفع رئيس الديوان تقريره إلى جلالة الملك ليصدر أمره العالى فى أمر موضوع التقرير .

ولا يجوز للديوان أن يقترح على وزير أو رئيس مختص فرض عقوبة أو إتخاذ إجراء غير منصوص عليه فى النظم القائمة بأمر من جلالة الملك وإذا كانت الشكوى موجهة إلى وزير أو رئيس مسئول برفع رئيس الديوان الأمر إلى جلالة الملك بإصدار أمره بما يرى اتخاذه بشأنها .

ويعاون رئيس الديوان عدداً من المستشارين والموظفين المكلفين بالتحقيق والإداريين والكتاب ويعينهم رئيس الديوان ماعدا نائب الرئيس فيعين بمرسوم ملكى .

ولا يشترط القانون أية مؤهلات خاصة فيمن يشغل منصب رئيس الديوان أو نائبه .

وتقرر المادة الرابعة أن «على رئيس الديوان أن يرفع إلى جلالة الملك كل ستة أشهر تقريرا مفصلا عن أعمال الديوان خلال هذه المدة متضمنا ما أسفرت عنه التحقيقات من مسئوليات الجهات الحكومية المختلفة وموظفيها وما يقترحه الديوان من إجراءات كفيلة بتقدم الأمور . ويرسل رئيس الديوان صورة من هذا التقرير إلى رئيس مجلس الوزراء ».

وتقرر المادة الخامسة أن يكون لرئيس الديوان ولمن ينتدبهم من موظفى الديوان الصلاحيات الكاملة فى البحث والتعقيب فى الوزارات والمصالح المختلفة لتحديد المسئوليات والمسئولين وكذا سؤال الوزارات والمصالح فى هذا الشأن ، واستدعاء الموظفين المسئولين للتحقيق معهم وعند اللزوم والاقتضاء تفتيشهم وتفتيش منازلهم شريطة أن يراعى فى تفتيش المنازل ماقضت به الأنظمة القائمة بالنسبة لحرية المساكن،وعليه فى كل حالة إخطار الوزير أو الرئيس الذى يلتمون إليه ، وعلى الجهات الرسمية والأهلية معاونة الديوان فى الاجراءات التى يرى أنها كفيلة لإظهار الحقيقة وتحديد المسئولية . .

كما تقرر المادة السادسة أن على الرئيس إنشاء سجل عام للمظالم يرصد فيه البيانات التالية :

ا — التاريخ الذى ترد فيه الشكوى .

ب — النتيجة التى انتهى إليها الديوان .

جـ — تاريخ الكتاب المرسل به تقرير الديوان إلى الوزير أو الرئيس المباشر .

د — تاريخ الكتاب المرفوع به التقرير النهائى إلى جلالة الملك .

هـ — أمر جلالة الملك فى الشكوى .

ويلاحظ هنا أن الديوان يعمل على رفع الظلم الواقع على الأفراد أى التركيز على حالات فردية دون الإسهام فى رفع مستوى الكفاية عن طريق التفتيش والزيارات أو عن طريق اقتراح التعديلات التشريعية اللازمة .

# الرقابة الإدارية فى مصر

عندما اتجهت الدولة إلى إصلاح أداة الحكم ، والقضاء على ما يعيبها من أخطاء الموظفين، سواء رجعت هذه الأخطاء إلى الإهمال أو إلى التصرف عن سوء قصد،أنشئت النيابة الإدارية بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ لتنوب عن أداة الحكم مجتمعة فى تتبع الجرائم والأخطاء وأنواع التقصير التى تستوجب العقاب والمؤاخذة . واختصت بإجراء التحقيقات الإدارية فيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة وما تتلقاه من شكاوى من ذوى الشأن . فلم يكن لها دور فى كشف المخالفات وإنما كانت تحقق فيما يحال إليها من الجهات المختصة وما تلقاه من شكاوى . ورغم ضآلة الاختصاصات التى خولها القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ للنيابة الإدارية ، فإن التجربة العملية قد أثبتت نجاح النظام نسبياً ولهذا أصدر المشرع القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بتدعيم النيابة الإدارية وتوسيع اختصاصاتها بما يكفل تحقيق الغرض الذى استهدفه المشرع من إنشائها لأول مرة سنة ١٩٥٤، مع تحقيق الضمانات لأعضائها .

ولعل أهم مازود المشرع به النيابة الإدارية ، أنه لم يجعل دورها سلبياً ومقصوراً على تحقيق ما قد يقدم إليها من شكاوى ، بل أنه زودها بسلطات فعالة لاتخاذ موقف إيجابى لتتبع الجرائم الإدارية أو التخاذل فى أداء الوظيفة الحكومية ، مما يجعل الشبه قوياً بينها وبين النيابة العامة [1] .

---

(١) مرجع هذا الجزء ، مصطفى رضوان : الرقابة الإدارية فقها وقضاء ، ( القاهرة : مطبعة التحرير ، ١٩٦٩ ) .

**دور النيابة الادارية فى الرقابة :**

كان دور النيابة الادارية فى الرقابة محدداً مقصوراً على ما يناط بها إجراؤه بتكليف من رئيس الجمهورية أو ما يناط بها من الوزير المختص . وهى فى الحالة الأولى كانت تقوم بنوع من الرقابة التى تجريها هيئة مستقلة ولكن بتكليف خاص. أما فى الحالة الثانية فكانت رقابتها أقرب إلى الرقابة الذاتية لأنها تجرى بتكليف من الإدارة ولحسابها . وفى الحالتين كانت تقدم ما تقوم به من دراسات إلى الجهة طالبة التحقيق أو الدولة ، حتى جاء القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ فاستحدث هذا القانون اختصاصاً جديداً للنيابة الإدارية يتعلق بحقها فى مباشرة الرقابه على الأجهزة الإدارية حتى لا يكون موقف النيابة الإدارية سلبيا بعد أن أنشىء بها قسم الرقابة .

وخول القانون لقسم الرقابة من تلقاء نفسه ، أو بناء على طلب من جهة الاختصاص ، أن يتخذ كافة الوسائل اللازمة لتحرى المخالفات الادارية والمالية والكشف عنها . وبقى دور الرقابة الادارية قاصراً عن بحث أسباب القصور فى العمل والانتاج ومتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السائدة وافية لتحقيق الغرض منها. وتوقف دورها على ما تسوقه الصدف للكشف عنه أو تصل إليه التحريات(١) .

**هيئة الرقابة الادارية :**

فصلت الرقابة الإدارية عن النيابة الإدارية بصدور القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ ، بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية الذى جعل منها هيئة قائمة بذاتها تتبع رئيس المجلس التنفيذى . وفى ظل الدستور الجديد أصبحت تتبع رئيس الوزراء .

---

(١) المرجع السابق .

ولقد احتفظت الرقابة الإدارية بجوهر اختصاصها الذى كان مقرراً لها فى ظل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، مع دعم هذا الاختصاص وزيادة فاعليته .

وأصبحت الرقابة الادارية على ما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ هيئة مستقلة عامة تتبع رئيس المجلس التنفيذى إعمالا لنص المادة ١٩ من الإعلان الدستورى ، مع ما يستتبع هذا الاستقلال من تدعيم لجهازها .

**الرقابة الادارية**

نصت المادة الأولى من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ أنها هيئة مستقلة وأوردت المذكره الإيضاحية أنه نص على استقلال الرقابة الإدارية كهيئة عامة تتبع رئيس المجلس التنفيذى أى رئاسة الوزراء . ونلاحظ أن هذه الهيئة حسبما يبين من مفهوم نصوص القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ غير مزودة حالياً بالسلطات الكافية حتى تكون قادرة على الاضطلاع بمهمتها على الوجه الأكمل الذى توخاه المشرع من إنشاء هذه الهيئة .ولعل هذا راجع إلى مصدرها التاريخى إذ أنها اشتقت أصلا من هيئة النيابة الإدارية ، كما أن الفكرة التى سيطرت على إنشائها لم تتجاوز تصويرها فى صورة هيئة موازية للنيابة الإدارية تماماً ، ومحدودة بحدودها العامة مما حمل على تسميتها أيضا « الرقابة الإدارية »[1].

ونرى أنه يجب أن تفهم هيئة الرقابة على أنها هيئة عامة أصيلة ، وليست

---

(١) المرجع السابق .

استثنائية فى كل اختصاصاتها ، وذلك حسب ماورد فى المذكرة الإيضاحية للقانون الخاص بإعادة تنظيمها . هذا وإن ظلت بالضرورة هيئة ذات طابع خاص. ومصدر « العمومية » هو أنها فى أدائها لمهمة « الرقابة » إنما يدخل فى اختصاصها مراقبة الوظيفة العامة بمعناها الواسع فى جميع الحالات والقطاعات والهيئات .

ومن أجل هذا يرى البعض أن يعاد النظر فى قانون هيئة الرقابة الإدارية التى يجب أن تسمى عندئذ « هيئة الرقابة العامة » ، وذلك بغية تعديله فى ضوء المفهوم الذى نشير به، بما يتطلبه الأمر من توسيع اختصاصات هذه الهيئة بالنص الصريح فى الحدود الدستورية التى تمنع اصطدامها أو تعارضها مع الهيئات العامة الأخرى فى الدولة[1] .

وتنص المادة الثانية على أنه مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكوى والتحقيق تختص الرقابة الإدارية بالآتى :

(ا) بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والإنتاج ، بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التى تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها .

(ب) متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها .

(ج) الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم ، والعمل على منع وقوعها ، وضبط

---

(١) مصطفى رضوان: المرجع السابق .

ما يقع منها. ولها فى سبيل ذلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة. ويحرر محضر أو مذكرة حسب الأحوال تتضمن ما تم أجراؤه والنتيجة التى أسفر عنها .

( د ) بحث الشكاوى التى يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة ، ومقترحاتهم فيما يعن لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة انجازه ، وكذلك بحث ودراسة ماتنشره الصحافة من شكاوى وتحقيقات صحفية ، تتناول نواحى الإهمال ، أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال ، وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة فى هذه النواحى .

وتمد المادة الثالثة اختصاص الرقابة الإدارية فتجعله يشمل «مد رئيس المجلس التنفيذى والوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منها ، وبأى عمل إضافى آخر يعهده إليها رئيس المجلس التنفيذى » .

وتنص المادة الرابعة على أن الرقابة الإدارية تباشر اختصاصها فى الجهاز الحكومى وفروعه والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التى تباشر أعمالا عامة ، وكذلك جميع الجهات التى تسهم الدولة فيها بأى وجه من الوجوه .

وطبقاً للمادة الخامسة ترفع الرقابة الإدارية تقاريرها متضمنة نتيجة تحرياتها وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها إلى رئيس المجلس التنفيذى لاتخاذ ما يراه بشأنها .

أما المادة السادسة فتنص على أن يكون للرقابة الإدارية فى سبيل مباشرة اختصاصاتها حق طلب أو الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق

أو الحصول على صـــــور منها ، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق، بما فى ذلك الجهات التى تعتبر البيانات التى تتداولها سرية، وكذلك استدعاء من ترى سماع أقوالهم .

كما يجوز لها أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتا عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك . ويصدر قرار الإيقاف أو الإبعاد المؤقت « من رئيس المجلس التنفيذى » .

وتقرر المادة السابعة أن يعاقب تأديبيا أى موظف فى الجهات التى تباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها فيها ، يخفى بيانات يطلبها أعضاء الرقابة الإدارية أو يمتنع عن تقديمها إليهم أو يرفض اطلاعهم عليها ، مهما كانت طبيعتها ، وكذلك من يمتنع عن تنفيذ طلب الاستدعاء .

وطبقاً المادة الثامنة فإنه يجوز للرقابة الإدارية أن تجرى التحريات والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة كلما رأت ضرورة لذلك .

وإذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق أحيلت الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة حسب الأحوال بإذن من رئيس الرقابة أو من نائبه . وعلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة إفادة الرقابة الإدارية بما انتهى إليه التحقيق ويتعين الحصول على موافقة رئيس المجلس التنفيذى ، بالنسبة للموظفين الذين فى درجة مدير عام فما فوقها أو الموظفين الذين تتجاوز مرتباتهم الأصلية ١٥٠٠ جنيه سنويا عند إحالتهم للتحقيق .

وتعطى المادة التاسعة للرقابة الإدارية حق تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات بعد الحصول على إذن كتابى من رئيس الرقابة الإدارية

أو من النيابة العامة ، إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء . ويجب فى جميع الأحوال أن يكون الإذن كتابيا ، على أنه يجوز لعضو الرقابة الإدارية أن يجرى تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوبة إليهم المخالفات،وللرقابة الإدارية الاستعانة برجال الشرطة أثناء إجراءالتفتيش .

ويجب أن يحرر محضر بحصول التفتيش ونتيجته أو وجود الموظف أوغيابه عند إجرائه .

تلك هى المواد التسع التى تتعلق بالرقابة الإدارية من حيث أهدافها وتكوينها واختصاصها وطريقة عملها .أما المواد الأخرى فهى خاصة بأحكام التعيين والندب والنقل والترقية والعلاوات والإعارة والموازنة والتأديب والوظائف الفنية المتوسطة والكتابية. وهى أحكام لا تهم أغراض هذا البحث. أما المادة ٦١ فتعطى الرقابة الإدارية سلطة خاصة عندما تقرر « يكون لرئيس الرقابة الإدارية ونائبه وسائر أعضاء الرقابة ولمن يندب للعمل عضو بالرقابة سلطة الضبطية القضائية فى جميع أنحاء الجمهورية العربية المتحدة « ولهم فى سبيل مباشرة اختصاصاتهم مزاولة جميع السلطات التى تخولها صفة الضبطية القضائية المقررة لبعض الموظفين فى دائرة اختصاصهم » .

**الرقابة الادارية والمفوض البرلمانى :**

رغم ماحققته الرقابة الإدارية من نجاح مطرد ، ورغم تحولها الأخير من جهة ضبط ومخالفة إلى محاولة التوجيه والإرشاد قبل وقوع الخطأ ، إلا أن نظام الرقابة الإدارية لا يمكن أن يعد بديلا لنظام المفوض ، وبين الاثنين فوارق جوهرية أهمها :

أولا:أن الأمبودسمان يقوم برقابته مفوضا عن البرلمان ، وهو بذلك وسيلة من وسائل الرقابة التشريعية والشعبية ولا يخضع للسلطة التنفيذية فى شىء ، أما الرقابة الإدارية فهى وسيلة من وسائل الرقابة الإدارية ، أو رقابة الإدارة على أعمالها ، وهى بهذا المفهوم رقابة داخلية .

ثانياً : أن الأمبودسمان لا يتبع فى عمله أى جهة سواء تشريعية أو تنفيذية أو قضائية ، إنما هو سلطة رقابة تـكاد تـكون مستقلة بذاتها ، وهو بهذا المفهوم أقوى وأكثر نفوذاً .أما نظم الرقابة الإدارية فهى عادة تأتى فى مرتبه تاليه فى السلم الإدارى . ففى مصر مثلا كانت ملحقة بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ثم تبعت لوزير الدولة .

ثالثاً : رغم محاولة تحرك الرقابة الإدارية نحو الاتجاه الإيجابى الصحيح إلا أنها مازالت تمثل للموظف سلطة التفتيش وليس مهمة التوجيه،مما يحد من أحد الأهداف الهامة التى يحققها نظام الأمبودسمان،وهو إرشاد الموظف قبل وقوعه فى الخطأ والتفاهم معه بصراحة . ولعل هذا راجع إلى طبيعتها وظروف نشأتها فقد نشأت كما بيدامتصلة بالنيابة الإدارية وكهيئة ضبط واتهام .

رابعا : الرقابة الإدارية منظمة أى هيئة ، أما الامبودسمان فهو شخص . وبذلك كثيراً ما تتعرض نظم الرقابة الإدارية لأمراض المـكاتب والتعقيدات التى تنتفى — أو تخف حدتها — فى نظام يعتمد على الامبودسمان ومكانته وقدراته —خصوصـــا إذا أحسن اختياره — لأنه يشعر بمسئوليته المباشرة المستمرةأمام البرلمان .

خامسا : يعمل بالرقابة الإدارية جماعة من القانونيين على مستوى عال من الـكفاية فى الأعمـــال القانونية ، والتمـكن من تطبيق القانون ومن دراسته . بينما تفهم الجهاز الإدارى اليوم يتطلب إلى جانب ذلك إدراك تام للعملية

الادارية ، وبالأصول العلمية لممارسة العمل الإدارى ، وبأسس التنظيم ،والجوانب السلوكية للعنصر البشرى ، وهى عوامل تحدد كلها — مع القانون — نجاح التخطيط ومدى كفاية الإدارة ، ولها أهميتها فى الرقابة على أعمال الإدارة وعند دراسة الشكاوى أو الطلبات أو المقترحات.

سادسا: أن الرقابة فى العمل، يقتصر جهدها الأكبر على التفتيش، بينما تمثل الشكاوى مكانا بارزا فى عمل المفوض الذى يجمع كما أسلفنا بين عمل هيئات الرقابة ومكاتب الشكاوى .

سابعا : أن الرقابة الإدارية لا تحقق أحد الأهداف الهامه للمفوض — خصوصا فى الدول النامية — وهو دورها فى توطيد علاقات عامة سليمة بين المواطن والحكومة، حتى وإن لم يكن محقا فى شكواه .وهذا الدور من أهم المزايا التى يحققها نظام المفوض كما سنبين فيما بعد .

ثامنا : أن الرقابة الادارية حسب الأبحاث التى أجريت عنها لا تبحث الشكاوى التى ترد إليها « إلا إذا وصلها شكاوى متعددة من عدد من المواطنين فى موضوع واحد ، كما أنه لا يمكن تحديد بحث الشكاوى فى ميعاد معين ».[1] عكس ماتنص عليه نظم الامبودسمان التى تحتم دراسة كل شكوى ترد إليه . وتحتم الرد على الشاكى حتى ولو كان غير محق فى شكواه . كما تنص بعض النظم — كما بينا — على وجوب الرد فى ميعاد معين .

---

(١) معهد الإدارة العامة: بحث ميدانى فى «مشكلات الرقابة واتجاهاتها الحديثة»، اشراف د. محمد الطيب : (معهد الإدارة العامة ، القاهرة : مايو سنة ١٩٦٧).

## القضاء الادارى ومجلس الدولة

القضاء الإدارى — فى إيجاز — هو ذلك النوع من القضاء الذى يفصل فى المنازعات الإدارية بين جهة الإدارة ( الحكومة )والمواطنين، سواء كانوا موظفين عموميين أو غيرهم .

وقد أثار بعض الكتاب أن فى وجود هذا النوع من القضاء ضمانات كافية لحقوق المواطنين ضد تعسف الإدارة . لذلك كان لزاماً أن نتعرض للقضاء الإدارى وعلى وجه الخصوص لمجلس الدولة ببعض الإسهاب لتأكيد الفروق بينه وبين نظام الفوض .

وترتبط فكرة مجلس الدولة بتاريخ فرنسا السياسى والإدارى تمام الإرتباط ويرجع مجلس الدوله الفرنسي فى أصل نشأته إلى مجلس البلاط أو مجلس الملك الذى عرف فى القرن الثالث عشر ، وكان فى الأصل مجلساً استشارياً يشكل من خلصاء الملك .

وفى سنة ١٨٠٠ أنشأ القنصل الأول بونابرت مجلس الدولة ، وإن كان لم يستكمل إختصاصاته إلا بعد مراسم سنة ١٨٠٦ .ويعد عصر بونابرت العصر الذهبى لمجلس الدولة. وبعودة الملكية تضاءلت أهميته إلى أن قام دوق برولى فى أعقاب ثورة سنة ١٨٣٠ بإعادة تنظيمه ، وتحول القسم القضائى إلى محكمة حقيقية وتعدلت إجراءاته لتقترب من تلك المتبعة فى المحاكم العادية . وأصبح للأفراد حق المرافعة أمام المجلس ، كما أعطى المجلس حق النطق بأحكام بدلا من مجرد إسداء « النصح » . وظل اختصاص مجلس الدولة الفرنسى قاصرا على بعض المسائل المحددة على سبيل الحصر إلى أن امتد سنة ١٨٧٢ ليشمل سائر

المنازعات الإدارية [١] .

وقد مرت حياة مجلس الدولة الفرنسى بتطورات مختلفة عكست التطورات السياسية والاجتماعية التى مرت بها فرنسا ،إلى أن استكمل سماته الحالية . وفى بداية القرن العشرين أصبح محكمة قضائية ذات اختصاص شامل فى أقضية القانون العام ، فضلا عن اختصاصه فى مراجعة القوانين واللوائح وفى مسائل الفتوى .

ويعتبر مجلس الدولة فى فرنسا أعلى هيئة فى الجهاز الحكومى . ويأتى فى الأسبقية العامة بعد رئيس الوزارة والمجالس التشريعية والمجلس الدستورى . وهو يتبع رئيس الوزارة مباشرة وذلك لضمان الاستقلال والاستقرار والعدالة .

وإذا كان التاريخ قد جعل المجلس قاضياً ، إلا أن هذا القاضى لايعتبر أبدا سلطة قضائية ، فمازال المجلس جزءاً من السلطة التنفيذية وإن كان مكلفا بمراقبة هذه السلطة [٢] .

**القضاء الادارى فى مصر :**

كان القضاء فى مصر بصفة عامة فى عهد محمد على من اختصاص المحاكم الشرعية أساساً. إلا أن الإدارة فى ذلك الوقت كانت تباشر أيضاً قسطاً من وظيفة القضاء بصورة اجتهادية ، إذ كانت تقوم بالفصل فى تظلمات الأفراد ، كما كانت فى بعض الأحيان تفصل فى الخصومات بين الفرد والفرد .

---

(١) عاطف خليل : « الحياه العملية لمجلس الدولة الفرنسى » ، ( مجلة مجلس الدولة، القاهرة : مجلس الدولة ، سنة ١٩٦٩ ).

(٢) عاطف خليل :المرجع سابق .

ولم تكن مصر وحدها فى ذلك الوقت هى التى تعانى من قصور فى تنظيم قضائها بصفة عامة ، بل كان ذلك القصور سائداً فى كثير من الدول ومنها فرنسا التى أخذت مصر عنها فيما بعد أنظمتها القضائية . ويرجع هذا القصور أساساً إلى عهود الملكية والإقطاع التى كانت سائدة فى ذلك الوقت والتى كانت تتميز بتصرفات حكامها الإداريين المطلقة والتى لا يحدها أى حد قانونى ودون أن يكون هناك نوع من المساءله .

وفى عهد محمد على نال القضاء نصيباً من الإصلاح ، إذ أنشئت فى ذلك العهد بجانب القضاء الشرعى — بعض المجالس التى كانت تباشر اختصاصات قضائية وإدارية وتشريعية ، وكان أول هذه المجالس ما عرف باسم « ديوان الوالى » الذى انشىء فى عام ١٨٠٥ ، واختص بضبط المدينة وربطها وبالفصل فى المشاكل ووضع أنظمة البلاد الأولى وسن اللوائح . وعين فى هذا المجلس عالم من كل مذهب من مذاهب الفقه الإسلامى الأربعة ، ثم أطلق على هذا الديوان بعد ذلك اسم « المجلس العالى الملكى » . كما أنشىء فى عهد محمد على أيضاً ( سنة ١٨٤٢ ) جمعية باسم « جمعية الحقانية » ، جمعت بين سلطة سن القوانين واللوائح وبين الاختصاص القضائى الشامل لجميع القضايا المتعلقة بالنواحى العسكرية والأهالى ، والتى تقدم لها من الدواوين ذات الشأن فيها . كما كانت هذه الجمعية تفصل فى التهم الموجهة ضد الموظفين . وسميت هذه الجمعية فى عام ١٨٤٩ باسم « مجلس الأحكام » ، وأصبح هذا المجلس أعلى سلطة قضائيه إفتائيه فى البلاد . وظل هذا المجلس قائما بعد حكم محمد على إلى ما بعد انشاء المحاكم المختلطة فى ١٨٧٥ ، وحتى العمل بالمحاكم الأهلية الجديدة بالوجهين القبلى والبحرى .

ويستفاد مما تقدم أن المجالس سالفة الذكر قد خلطت بين العمل الإدارى

والعمل القضائى والعمل التشريعى ٠ كما تولت الإدارة أيضا الفصل فى بعض الخصومات التى لم تكن من اختصاصها مستغله قلة عدد المجالس و بعدها عن المتقاضين من ناحية ، وعدم الفصل بين السلطات من ناحية أخرى . غير أن وجود هذه المجالس لم يمنع من أن تكون قرارتها أو أحكامها مرهونه فى النهاية برأى الوالى وبذلك كان قضاؤها من قبيل ما يعرف باسم القضاء المقيد .

وخلال سعى الحكومة المصرية بعد ذلك لإنشاء المحاكم المختلطة ، تخفيفا لوطأة الامتيازات القضائية التى تمتع بها الأجانب ، لم تفكر الحكومة قط فى إخراج الخصومات الإدارية من دائرة اختصاص المحاكم المختلطة الجديده ، بل صدرت جميع مشروعاتها عن فكرة القضاء الموحد ( القضاء العادى )، الذى يفصل فى كافة الخصومات إداريه كانت أم غير إداريه . كما تم أيضا فى ١٨٧٤ إنشاء لجنة قضايا الحكومة لإعداد مشروعات القوانين واللوائح والعقود الحكومية .

وبعد إنشاء المحاكم المختلطة فى ١٨٧٥ والأخذ بنظام مجلس الوزراء فى ١٨٧٨، أنشأت الحكومة المصرية فى ١٨٧٩ مجلس شورى الحكومه ٠ ولكن الضائقة المالية فى ذلك الوقت حالت دون أتمام تنفيذ هذا الأصلاح . إلا أن الحكومة عاودت المحاولة من جديد عقب احتلال البلاد فى سنة ١٨٨٢ ، فنص القانون الصادر فى أول مايو ١٨٨٣ على إنشاء مجلس شورى الحكومة. وفى ٢٢ سبتمبر من العام نفسه صدر بأمر عالى تنظيم لهذا المجلس .ولم يكد يتم إنشاء هذا المجلس حتى أوقف بأمر عالى آخر صدر فى ١٣ فبراير ١٨٨٤ لاعتبارات سياسيه . واستعيض عن مجلس شورى الحكومة بإنشاء هيئتين عهد إليهما بالقيام باختصاصات مجلس شورى الحكومة .

الأولى : لجنة قضايا الحكومة، وهى التى عرفت فيما بعد باسم إدارة قضايا الحكومة وعهد إليها بالإفتاء فى المسائل الإدارية .

والثانية : اللجنة الاستشارية التشريعية وعهد إليها بإعداد التشريعات الحكومية .

ويلاحظ أنه لما أرادت مصر أن تخفف من غلواء نظام الامتيازات بإنشاء المحاكم المختلطة لم تكن الدول المتازة لتقبل الوضع السالف لأنه لا يحقق لرعاياها أى ضمان ولذلك صممت على أن تخضع الإدارة المصرية لقضاء المحاكم الجديدة ، مطبقة فى ذلك النظام الأوربى الذى كانت تحمل لواءه بلجيكا. وهكذا خرج المشروع المصرى على سنته التى جرى عليها من النقل عن فرنسا . فالنظام الفرنسى الذى يقوم كما رأينا على مبدأ فصل الهيئات الادارية والقضائية « لم يكن قد بدت محاسنه بعد وكان يعتبر حتى ذلك الحين نظاما لحماية الادارة » .

ولهذا ضمن واضعو لائحة ترتيب المحاكم المختلطة المادة التى صارت المادة ٤٣ سنة ١٩٣٧ ، مبدأ يقضى بأنه : —

« وليس لهذه المحاكم أن تحكم فى أملاك الحكومة من حيث الملكية، ولا أن تؤول معنى أمر يتعلق بالإدارة ولا أن توقف تنفيذه ، إنما يجوز لها فى الأحوال المنصوص عليها فى القانون المدنى أن تحكم فى الاعتداءات التى تنشأ عن إجراءات إداريه تقع على حق مكتسب لأحد الأجانب ».

وبعد إلغاء الامتيازات الأجنبية فى ١٩٣٧ وتقرير إلغاء نظام المحاكم المختلطة اعتبارا من اكتوبر ١٩٤٩، تجددت المحاولات للأخذ بنظام مجلس الدولة كضرورة من ضرورات الإصلاح القضائى فى مصر . ونص فى خطاب العرش فى نوفمبر ١٩٣٨ على اعتزام الحكومة إتخاذ التدابير اللازمة لتأمين الموظفين بوجه عام على الأخذ بالعدل والمصلحة ورفع أسباب القلق والإبهام فيما يتعلق بشئونهم من

تعيين وترقية وتأديب . وفى عام ١٩٣٩ تم وضع مشروع قانون بذلك، وقدم إلى مجلس الوزراء ولـكنه لم يعرض على البرلمان بسبب ظروف سياسية ، وظل هذا المشروع معلقا حتى استعاضت عنه الحـكومه فى عام ١٩٤١ بمشروع آخر وافقت عليه قضايا الحكومة ، ولـكن هذا المشروع لم يكن أسعد حظا من سابقه فلم يقدم للبرلمان بسبب تغير الحكومة فى ذلك الوقت .

وفى عام ١٩٤٥ قدم أحد أعضاء مجلس النواب للمجلس مشروع قانون ١٩٤١ فى صورة اقتراح بقانون ، إلا أن الحكومة رأت حينذاك أن تستوفى دراسة الموضوع وأسفرت الدراسة عن مشروع مقارب للمشروع السابق تقدمت به إلى مجلس النواب فى إبريل ١٩٤٦ وتمت الموافقة علية ، وهو الذى صدر على أساسه القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بإنشاء مجلس الدولة ، باعتباره إصلاح قضائى جليل وفاتحة إصلاحات قانونية إدارية أجل وأسمى .

ومما يجب ملاحظته فى هذا الصدد أن مصر فى أخذها بنظام مجلس الدولة استرشدت بالنظام الفرنسى المعتبر كنموذج للمحاكم الإدارية فى العالم .

وفى عام ١٩٤٩ صدر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ليحل محل القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ . ونصت المادة ١٨ من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٤٩ (قانون نظام القضاء العادى ) على أنه : [1] ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فى أعمال السيادة .

ولها دون أن تؤول الأمر الإدارى أو توقف تنفيذه أن تفصل :

---

(١) سليمان الطماوى : مبادىء القانون الإدارى المصرى والمقارن ، (القاهرة: دار الفكر العربى، ١٩٥٩)، ص ١٠٥.

( ١ ) فى المنازعات المدنية والتجارية التى تقع بين الأفراد والحكومة بشأن عقار أو منقول عدا الحالات التى ينص فيها القانون على غير ذلك .

( ٢ ) فى دعاوى المسئولية المدنية المرفوعة على الحكومة بسبب إجراءات وقعت مخالفة للقوانين واللوائح .

وواضح من هذا النص أن المشرع جرى على سياسة القضاء الموحد ، فجعل للقضاء العادى حق نظر أقضية الادارة، ولكنه ميزه بميزة خاصة مقتضاها أن يمتنع القاضى — وهو يفحص مشروعية أعمال الادارة — عن أن يتعرض لهذه الأعمال بالتأويل أو إيقاف التنفيذ . ومعنى هذا أن الادارة — على الأقل فى هذه الخصوصية — قد خرجت على حكم القانون العادى فهى تستطيع أن تصدر أوامر غير مشروعة وأن تنفذها على الأفرد جبرا عنهم ولا تملك المحاكم قبلها إلا الحكم بالتعويض .

ولقد كان هذا النص هو اللبنه الأولى فى صرح القانون الإدارى المصرى . غير أن إخضاع المنازعات الادارية للقضاء العادى قد عاق تطور القانون الإدارى المصرى وجعله يتخلف كثيرا عن ملاحقة القانون الادارى الفرنسى . ذلك أن القاضى العادى لا يمكنه أن يتحرر من حكم القانون الخاص لاسيما القانون المدنى ، كما فعل مجلس الدولة الفرنسى . كما أنه ينقصه تلك الاتصالات المستمرة القائمة بين الادارة العاملة وهيئات مجلس الدولة الفرنسى . وكثيرا ما أعلنت المحاكم القضائية المصرية ذلك وهى تفحص قضيا الادارة [1] .

(١) انظر على سبيل المثال، تطبيق ذلك فيما يتعلق بنظرية الظروف الطارئة ،حكم الدائرة المدنية لمحكمة النقض فى ١٤ يناير سنة ١٩٣٢ بمجموعة المبادىء للاستاذ محمود عمر ، الجزء الأول ص ١٢٣ . وحكم محكمة الاستئناف الأهلية فى يونية سنة ١٩٣٤، المحاماة السنة ١٥ رقم ٢٦١ .

ولقد كان لهذا الموقف من جانب المحاكم القضائية ، أثره فى نفوس الجميع . ذلك الأثر الذى أحس به الأفراد والطوائف من ضرورة إنشاء قضاء إدارى مصرى على نمط القضاء الإدارى الفرنسى،وتحريره من قيود القانون العادى وجعله رقيباً على الادارة يردها إلى حظيرة القانون كلما ساقها الهوى أو الزلل إلى التحرر من قيوده . وأخيراً استجاب المشرع لتلك الرغبات فأصدر القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بإنشاء مجلس الدولة مقتديا إلى حد كبير بالنظام الفرنسى . ثم استعيض عن قانون سنة ١٩٤٦ بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، الذى ألغى بدوره وحل محله القانون رقم١٦٥ لسنة ١٩٥٥ .

وأخيراً صدر القانون الرابع رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ .

تبعية مجلس الدولة المصرى .

أثارت تبعية مجلس الدولة المصرى قدرا من الجدل . ومجلس الدولة جزء من السلطة التنفيذية كانت تتبع رئيس الوزراء ثم رئيس الجمهورية ضمانا للاستقرار والاستقلال. وفى سنة ١٩٦٨ الحق بوزارة العدل ،ولكنه تم مجردا من الاشراف. ويفضل فقهاء القانون وخصوصاً أعضاء الجمعية العمومية لمجلس الدولة إبقاء مجلس الدولة على صورته الأولى (١) .

مجلس الدولة إذن جهة قضائية إدارية تعمل على تأكيد تطبيق القانون والفصل فى المنازعات الإدارية ، مع بعض إختصاصات وضحت خلال عمل المجلس

(١) أنظر « الحوادث البارزة فى حياة مجلس الدولة » ، مجلة مجلس الدولة، (القاهرة: ١٩٦٩ ) .

فى الافتاء والتشريع [1] .

أما نظام المفوض البرلمانى فهو من قبيل الرقابة والاشراف اللذين تمارسهما السلطة التشريعية للتأكد من حسن سير العمل الإدارى وعدم غبن المواطن، والعمل على تعديل القانون إذا ما تكشفت به بعض أوجه القصور أو التعارض، كما أنه يعمل على رفع الظلم عن المواطن حتى إذا لم يكن هناك خرق صريح لنص القانون، ولكن إذا ماوجد تعارض مع روح العدالة ، ويمكن الاستفاده منه بلا إجراءات معقده، ولا رسوم أو مصاريف. ولا يوجد فى تقديرنا تضارب أو تداخل بين النظامين. كما أن وجود كليهما لايعد تكرار أو إزدواجا ، بل يمكن إذا ما وجدت بينهما علاقة تعاونية أن يستفيد كل منهما من وجود الآخر ومن استمراره .

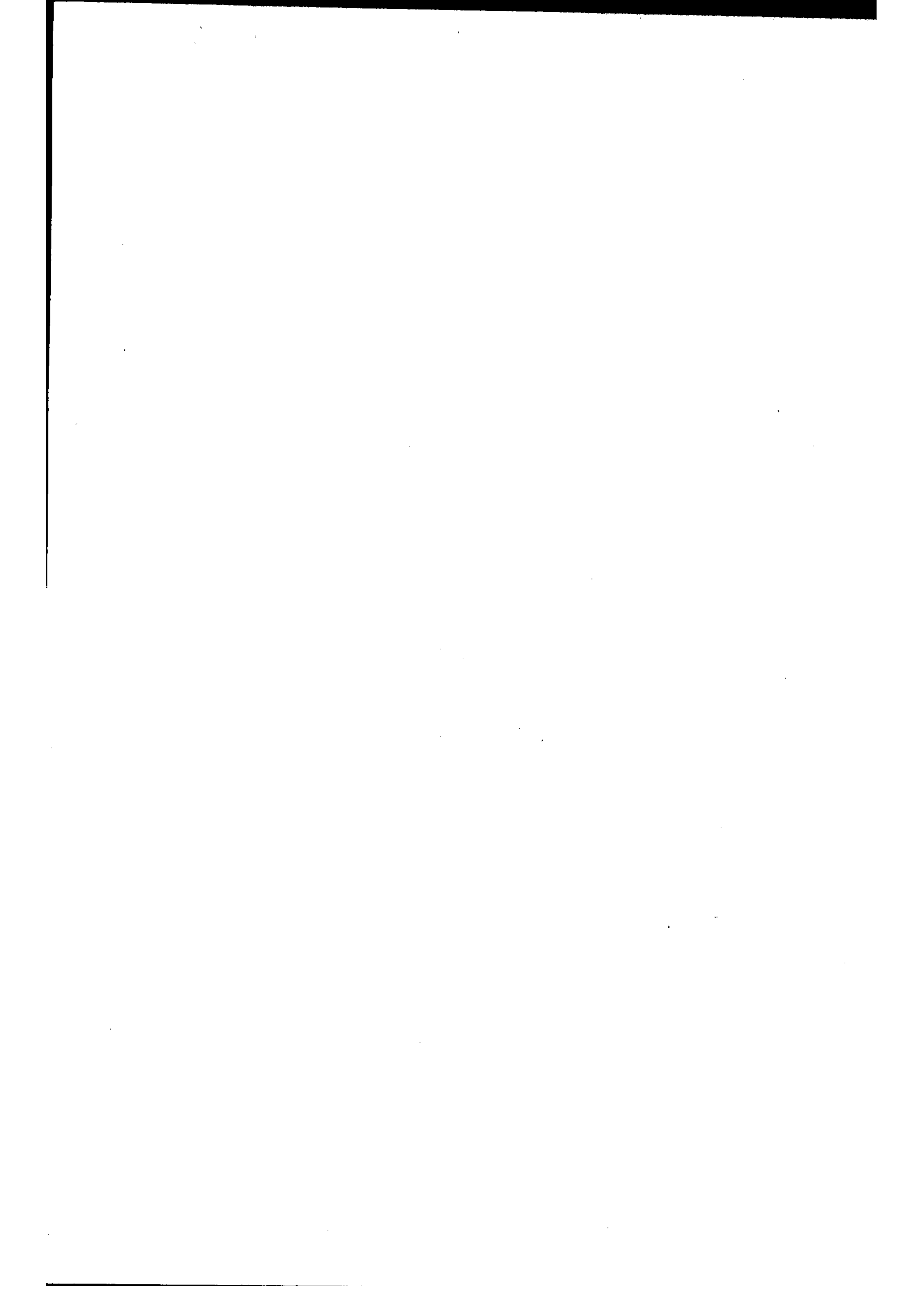
---

(١) أنظر ، ليلى تكلا: «دراسة تحليلية لقضايا مجلس الدولة» ،(القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، سنة ١٩٧١ ) .

# الفصل الرابع

## نقد النظام

* انتقادات النظام
* المعانى التى يحققها النظام



# نقد النظام

انتقادات للنظام:

رغم كل ماسبق ، ورغم كل ماحققه نظام المفوض فى كثير من رعاية لحقوق المواطنين وأشعارهم بكرامتهم وقدرهم ، يمكن أن تثور بعض الاعتراضات على هذا النظام . وهى اعتراضات لابد أن تؤخذ فى الحسبان عند التفكير فى الأخذ بهذا النظام . ويمكن اجمالها فيما يلى :

١ — أن فى تعدد أجهزة الرقابة عرقلة لأعمال الأجهزة الادارية . والموظف الحكومى، خصوصاً غير الكفء ، يميل للإحجام عن التصرف ويمتنع عن المبادأة إذا مازادت الرقابة عليه .

٢ — ان هذا النظام لايصلح إلا فى الدول التى تؤمن بمبدأ العلانية فى الوثائق ، إذ يمكن للمواطن الاطلاع على السجلات والوثائق ولا يلجأ إلى الشكوى إلا إذا اقتنع بأحقية شكواه .

٣ — أن عمل المفوض هو أصلا من واجبات وحقوق أعضاء البرلمان[١].

٤ — ان هذا النظام رغم مالاقاه من تأييد واهتمام لم يحقق قدرا غير عادى من النجاح فى رقابة أعمال الجهاز الإدارى .

---

(١) Heward Grastey. "Ombudsman, Job Belongs to Mps". (Monterial Star. July 11., 1969).

٥ — أن عدد الشكاوى التى تبت فيها حق المواطن قليل جداً كما يتضح من البيانات المقدمة فى هذا البحث .

٦ — أن فى انفراد شخص بمفرده أو مكتب به ثلاثة أشخاص بهذه السلطات الواسعة قد يؤدى إلى تجميد فى عملية الرقابة وإلى تركيز السلطات .

وقد تساءل بعض الكتاب عن امكان نقل هذا النظام باعتباره أنه نظام اسكندنافى المصدر والمظهر .

والواقع أن هذا النظام ، كما يهدف هذا البحث أن يبين ، يمكن أن يعيش فى أى بلد ، ويمكن تنفيذه على أكثر من صورة ، ولا يشترط نقله بصورته الأصلية التى وردت فى دستور سنة ١٨٠٩ . وحتى تلك الصورة الأصلية منه رأينا أنها قد تعدلت حسب تطور الظروف .

والواقع أن الاعتراض الذى يمكن أن يبنى على أن الشكاوى التى يثبت فيها حق المواطن قليلة العدد لا يجوز أن نبالغ فى أهميته لأسباب منها :

١ — أن أى نسبة من الشكاوى الثابته كافيه لتبرير قيام نظام يهدف لحماية المواطنين .

٢ — أن دور المفوض الأكبر فى هذا المجال — كما سنبين فيما بعد — هو إقامة علاقات عامة طيبـه بين الحكومة والمواطنين ، وهو دور تحتاجه الدول ، خصوصاً الدول النامية وحديثة الاستقلال ، إلى درجة كبيرة لرفع درجة إسهام المواطن فى نجاح العمل الإدارى .

٣ — أن فى مجرد وجود هذا النظام رادعا عن التعسف واللبس ، والعبره إذاً

ليست فقط بما أرتكب من مخالفات رغم وجود هذا النظام ، وإنما بما كان يحتمل ان يرتكب حالة انعدامه .

## المعانى الإيجابية التى يحققها نظام المفوض

رغم ما يوجه للنظام من انتقادات إلا أن نظام المفوض يحقق اليوم أهدافاً عديدة لم تكن كلها فى ذهن واضعى دستور سنة ١٨٠٩ الذين استحدثوه ، كما أنه يدعم معانى سياسية واجتماعية لها فى السبعينات أهمية لم ندركها من قبل . هذه المعانى يمكن أن نتبينها من الأدوار المختلفة الآتية التى يمارسها .

١ — دوره فى الرقابة :

ينص الدستور على أن يمارس المفوض عادة رقابة السلطة التشريعية على السلطتين التنفذية والقضائية ، وبذلك فإنه يحقق مبدأ توازن القوى .

٢ — دوره بالنسبة للأفراد :

يعمل المفوض على حماية حقوق الأفراد ، ورفع الظلم والتعسف ، وتعويضهم إذا ما لحقهم الضرر . كما أن فى وجود المفوض طمأنة للفرد وحرياته . وبفضل هذا النظام يقال إنه فى السويد أصبح المواطن العادى يؤمن بأن أى اساءة تصيبه من موظفى الدولة، يمكنه أن يحتج عليها وأن يقوم بإبلاغها لجهة موثوق بها فتعالجها وترفع الظلم الذى لحقه نتيجة ذلك القرار .

٣ — دوره بالنسبه للموظف :

وبالنسبة للموظف فإن المفوض يحقق أكثر من دور لكل أهميته . فأولا نجد أن مجرد وجود هذا النظام يعتبر ضابطا يحول بين الموظف وذوى السلطات

وبين الاستبداد بسلطاتهم . كما أنه ثانيا يدفعهم إلى الاهتمام بحفظ وثائقهم بطرق منظمة والاسراع فى إتخاذ الاجراءات اللازمة . فالمفوض قد يزورهم فى أى يوم دون إخطار، وله حق الاطلاع على كل وثيقة وأى ملف . وثالثا، فإن المفوض وهو يمارس سلطاته يعد عونا للأجهزة الإدارية ، وذلك لأنه يوضح لهم الرؤيا ويمنع الخطأ قبل وقوعه . كذلك فهو يقوم بدور هام فى تفسير القانون . وتعتبر الإنذارات والخطابات التى يوجهها مصدرا هاما من مصادر التعرف على الصحيح من الإجراءات والقرارات .

وإلى جانب ذلك ، فان فى وجوده حماية الموظفين ، فكثيرا ما يؤدى تحقيقة إلى تأكيد سلامة إجراء الموظف . وقد تبين مثلا أنه فى نصف الحالات التى سجلت فى مكتب المفوض سنة ١٩٥٠ فى السويد اعتبر المفوض أن تفسير الموظف كان كافيا ، وأنه فى ظل القوانين والتعليمات السائدة لم يكن فى مقدور الموظف أن يتصرف إلا على الصورة التى تصرف بها .

٤ — دوره فى الإصلاح الإدارى والتشريع :

يقدم المفوض تقريرا سنويا إلى البرلمان يوضح فيه مواطن النقص أو الضعف أو التضارب فى القانون وفى الإجراءات المعمول بها . وله أن يقدم مقترحاته لتعديل القانون أو إعادة التنظيم الإدارى . ويحيل البرلمان هذا التقرير إلى لجنة خاصة لبحثه ومناقشته . والاتجاه الحديث فى عمل المفوض هو ألا يقدم اقتراحاته إلى البرلمان رأسا ، إنما يقدم اقتراحاته إلى الحكومة ، وهذه تقدم بدراسة الموضوع وجمع البيانات والدراسات اللازمة لاستصدار تشريع . ويقدم المفوض اقتراحاته للحكومة لتعديل بعض الأنظمة أو الإجراءات .

٥ — دوره فى العلاقات العامة للحكومة :

ولعل أهم الأدوار التى يقوم بها المفوض الآن ، دوره فى توطيدعلاقة إيجابية بين الشعب والحكومة . وهو دور لم يقصده واضعو دستور سنة ١٨٠٩ ، ولـكن التطورات المختلفة أبرزته ودعمته . ذلك أن الجزء الأكبر من مصدر عمل المفوض اليوم هو الشكاوى التى تصله من الجمهور . ويلاحظ هنا أن العدد الأكبر من هذه الشكاوى لايجد بها المفوض ، بعد دراستها دراسة وافيه ، خرقا للقوانين أو مساسا بحقوق الأفراد . وهو فى هذه الأحوال يرسل للشاكى بيانا يوضح فيه كل الحقائق ويبين الأسباب التى حدت « بالموظف » إلى إتخاذ الاجراء أو القرار المشكو منه . وفى السويد بلغ عدد هذه الشكاوى فى سنة ١٩٦٨ أكثر من ٥٠ فى المائة من مجموع الشكاوى التى بحثها المكتب والذى بلغ ١١٧٤ حالة .

وإذا أخذنا فى الاعتبار أن مقدم الشكوى يرفعها لأنه مقتنع تماما أنه على حق فى شكواه ، فإن عدم تفسير الأمر له تفسيرا مرضيا صادرا من سلطة لها مكانتها واحترامها ، تـكون نتيجته أن تظل فكرة الظلم مسيطرة على تفـكيره . ولهذا الشعور أسوأ الأثر على علاقات المواطنين وأقاربهم وأصدقائهم بالجهاز الإدارى . كما أنه يؤدى إلى زعزعة الثقة فى نزاهة وكفاءة جهاز الادارة . ويلاحظ فى تقرير سنة ١٩٦٧ بالسويد أن العدد الأكبر من هذه الحالات متعلق بالسجون ( ١٩٧ حالة ) ، تليها الحالات المتعلقة بالمحاكم ( ١٣٩ حالة ) ، وتأتى بعدها الحالات المتعلقة بالشرطة والأمور الجنائية ( ٩٥ حالة ) وهى أمور لها أهميتها لتعلقها بحريات الأفراد وحقوقهم ، وعدم تفسير مثل هذه الأمور للشاكى له خطورته .

ومن هنا فإن المفوض البرلمانى ، فى تقديرنا يعتبر من أنجح وسائل العلاقات

العامة للأجهزة الحكومية ومن أكثرها فاعلية . وقد نجح نظام الأمبود سمان فى السويد فى توطيد علاقة طيبة بين الشعب والحكومة . وإليه يرجع الفضل اليوم فى أن رجل الشارع فى السويد أكثر ميلا إلى الاعتقاد بنزاهة العاملين بالأجهزة الإدارية والحربية ، وبأنهم يراعون العدالة ويحترمون القانون فى قراراتهم .

٦ — أهميته بالنسبة للدول النامية :

لإنشاء نظام المفوض فى الدول النامية أهمية خاصة ذلك أن الدول حديثة الاستقلال تواجه نقصا كبيرا فى العاملين الأكفاء بسبب رحيل ذوى الخبرة من الأجانب . ونظرا للظروف التى مكنت المحتل من منع أهل البلاد من التقدم والتحصيل ، فإن الأجهزة الإدارية كثيرا ما تصبح مكدسة بإعداد من الموظفين تقل درجة كفايتهم عن الحد الأدنى المطلوب للقيام بالأعمال .

إلى جانب أنه كثيرا مايكون المخالف عالى المكانة بحيث لايمكن للمواطن العادى أن يشكوه أمام المحاكم، ولا يجرؤ حتى على الشكوى منه إلا إذا تأكد من وجود هيئة بجانبه تعمل على حمايته .

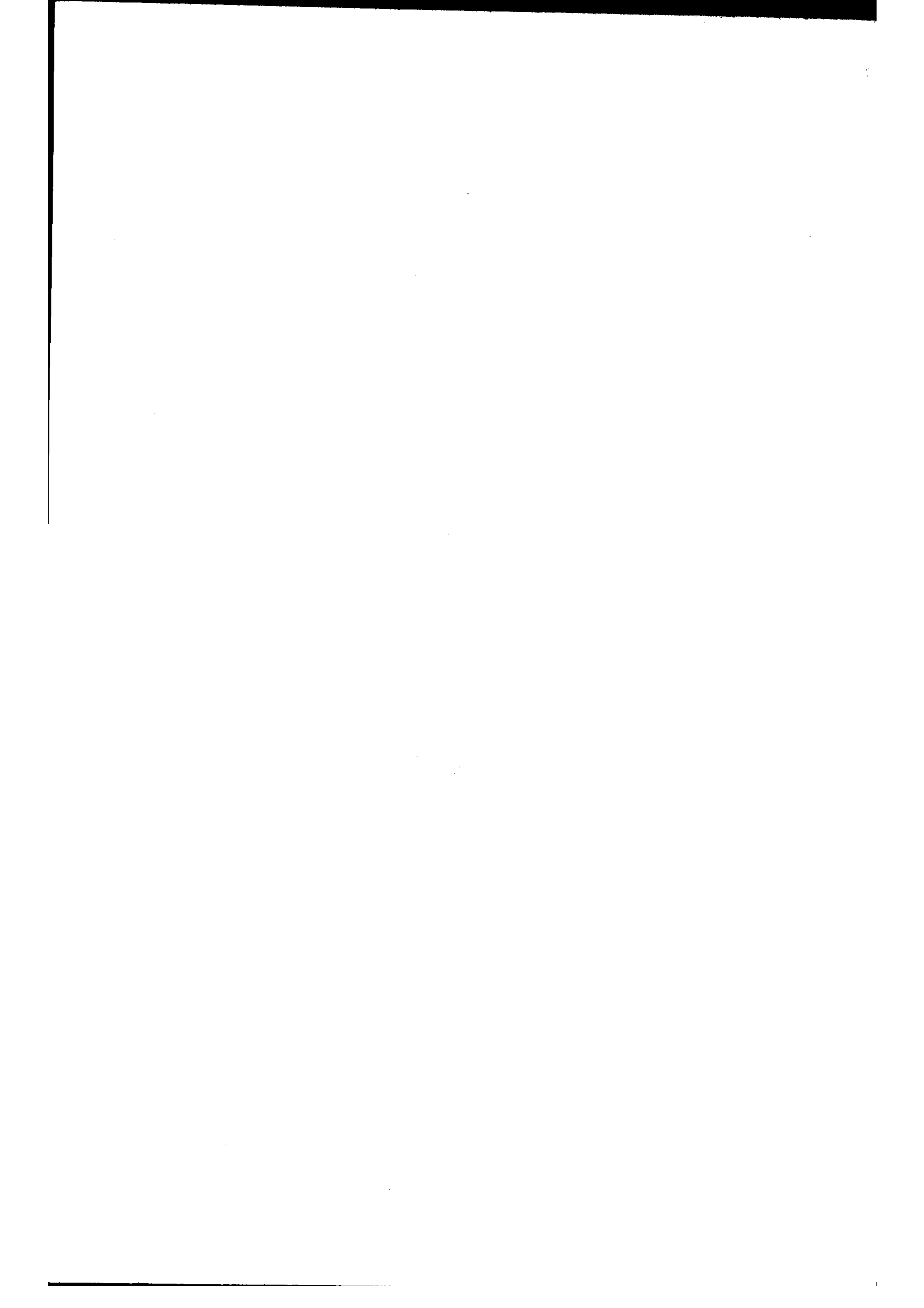
والدول النامية والدول حديثة الاستقلال فى أشد الحاجة اليوم إلى تدعيم ثقة جماهيرها فى الأجهزة الإدارية للحد من ظاهرة الانفصام بين الشعب والحكومة . وهى الظاهره التى نشأت واستقرت بسبب الظروف السياسية والاجتماعية فى تلك البلاد .

# الفصل الخامس

## مفوض برلمانى فى مصر ؟

* مبررات لإقامة النظام

* بعض الأسس المقترحة لتنظيمه



# مفوض برلمانى فى مصر

بعد العرض الذى قدمناه فإن السؤال الذى يتبادر إلى الذهن هو.. هل هناك حاجة إلى نظام مماثل لنظام الأمبودسمان فى بلادنا ؟

وهل آن الأوان لدراسة إمكان إنشاء ما يقابله ؟

وهل نحن فى ظروف تسمح بتنظيمه وتؤدى إلى نجاحه ؟

والواقع أن فكرة إنصاف المواطنين وحمايتهم ليست بعيدة عن ذهن الشارع المصرى ، فقد ضمن الشارع للمواطن حق الشكوى ، كما اهتم بتنظيم مكاتب الشكاوى ،فأصدر العديد من التشريعات والقرارات الخاصة بها .منها قرار مجلس الوزراء سنة ١٩٥٥ بشأن شكاوى العاملين بالأجهزة الإدارية من تصرف هذه الجهات فى شئونهم . والتنظيم الوارد بقرار من رئيس الجمهورية رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٨ ، بشأن الشكاوى التى تقدم عن كسب غير مشروع . والقرار الصادر سنة ١٩٥٨ بتنظيم مكتب الشكاوى بمجلس قيادة الثورة وتتبعيه للسيد رئيس الجمهورية . وكتاب رئيس الوزراء الصادر فى ٢٩/ ٤ /١٩٦٤ المتضمن إنشاء مكاتب للشكاوى بالوزارات ، ثم قرار رئيس الوزراء رقم ٣٤٠٧ لسنة ١٩٦٦ ، بشأن تنظيم هذه المكاتب واختصاصاتها . . . وغيرها .

كما شكلت أعداد من اللجان البرلمانية لبحث الشكاوى التى تصل المجالس التشريعية ، آخرها اللجنة التى شكلت فى ديسمبر سنة ١٩٦٩ لدراسة ٣٠٠٠ شكوى وصلت إلى مجلس الأمة خلال العام التشريعى السابق .

إلى جانب ذلك فإن الرقابة على الأعمال الإدارية تحققها جهات وهيئات متعددة ، منها الرقابة الإدارية والجهاز المركزى للمحاسبات والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووزارة الخزانة وغيرها .

فكرة الرقابة على الأعمال الإدارية قائمة اذن ، وإن كان ينقصها دراسات تعمل على تحقيق التنسيق بينها ورفع كفايتها وتطويرها بحيث تساعد على منع الضرر قبل وقوعه وليس مجرد المحاسبة بعده .

وهناك فى تقديرنا من المبررات مايدعو إلى التفكير فى دراسة إنشاء نظام مماثل لنظام الأمبودسمان، مع تطويره أو تطويعه. لظروفنا ومن أهم هذه المبررات مايلى :

(١) أنه ليس فى الدستور مايمنع الأخذ به ، بل أن الحكومة مسئولة أمام مجلس الأمة الذى له حق مراقبة ومتابعة أعمالها وفقاً للمواد ٨٣، ٨٤ ، ٨٥ ، ٨٦ ، ٨٧، ٨٨ ، ٨٩ ، ٩٠ من الدستور .

(٢) أن المجتمع الاشتراكى حريص على إعطاء مواطنيه حقوقهم وحرياتهم ولا تعتبر تصرفات الموظف العمومى مهما ارتفعت مكانته فى السلم الإدارى بعيدة عن المساءلة .

(٣) أن اتساع نطاق العمل الحكومى ودخوله فى مجالات متعددة بعضها أعمال فنية متخصصة جعل رقابة السلطة التشريعية — برمتها — على أعمال الإدارة أمراً صعب التنفيذ .

(٤) أن أعضاء البرلمان لايملكون الوسائل التى تمكنهم من دراسة الشكاوى التى تصلهم بنفس الكفاية التى يتميز بها مثل هذا المكتب ومن به من متخصصين متفرغين .

(٥) أنه يرفع هذا العبء عن أعضاء مجلس الأمة فيتفرغون لغيره من الأمور المتعلقة بالسياسات العامة والمصالح الوطنية .

(٦) متابعة مجلس الأمة للشكاوى رغم ما حققته من نجاح كبير ما زالت بعيدة عن بلوغ هدفها من تحقيق العدالة الكاملة للمواطنين والتفرغ لدراسة الشكاوى والطلبات التى تصل إليه وتشجيع تلقى المقترحات .

(٧) أنه لا يوجد لدينا نظام مقابل يقوم بهذه المهمة فمكاتب الشكاوى . هزيلة التنظيم . . ضعيفة السلطان . . وليس لها سلطة البحث ولا المساءلة . والمحاكم إجراءاتها معقدة ونفقاتها عالية مما يجعل المواطن يحجم عن اللجوء إليها . وأحيانا تستمر المنازعات فيها سنوات . بينما نجد إحدى مزايا مكتب الأمبودسمان السرعة فى اتخاذ الاجراءات .

(٨) كما أن النيابة الادارية والرقابة الادارية مازالتا إلى الآن رغم ما يبذل فى هذا المجال من جهود قيمة تمثلان لكل من الموظف والجمهور سلطان القانون وتعكسان صورة التحفز لتصيد أخطاء الموظف لمؤاخذته. بينما فكرة هذا النظام أنه يعاون الموظف فى تفهم أعماله وتجنب الوقوع فى الخطأ . إلى جانب أن الرقابة الادارية لا تمثل السلطة التشريعية والرقابة الشعبية ولكنهما من قبيل رقابة الحكومة .

(٩) فى نظام المفوض البرلمانى مساواة بين المواطنين وتأكيد حق من لا يتيسر لهم دفع رسوم ونفقات المحاكم وأتعاب المحامين ، إذ يصبح المفوض ومعه نخبة من رجال القانون محامين له بدون مقابل .

(١٠) كثيراً ما يكون قرار الادارة غير مخالف لنص القانون. وعلى ذلك فاحتمال تصحيح الأوضاع عن طريق المحاكم غير ممكن . مع ما قد يكون فى هذا القرار

من منافاة لروح القانون أو العدالة الاجتماعية أو الرشد المطلوب فى القرار . وفى هذه الأحوال للمفوض حق التدخل ومناقشة الموظف العام فى قراره .

(١١) تلتقى فى نظامنا أكبر عقبة يمكن أن تقف فى طريق نجاح نظام المفوض البرلمانى، وهى الحزبية واحتمال اختيار البرلمان للمفوض على أساس حزبى محض . وقد كانت هذه العقبة أحد الاعتراضات الأساسية التى منعت الأخذ به فى الولايات المتحدة .

(١٢) أن هذا النظام أثبت أنه ليس نظاماً سويدياً بحتا بمعنى أنه لا يصلح إلا للسويد ، فقد بينا أن عدداً من الدول تبنت الفكرة وأنشأت أنظمة مماثلة ، وإن كلا منها حتى فى نطاق الدول الاسكندنافيه قد طوعه لظروفه ولمقتضيات المجتمع الذى يطبق فيه .

(١٣) أن هذا النظام ليس بعيداً عن الشريعة الإسلامية فقد بينا أن له سوابق فى دعوى الحسبة .

(١٤) أن بعض الدول العربية التى تشاركنا ثقافياً وحضارياً قد أخذت بنظام مقارب فى تنظيم ديوان المظالم .

وأخيراً فإن أفضل طريقة للتعرف على ما يلزم أى نظام من تطويع للظروف المحليه هو تطبيقه ، ثم دراسته ومتابعته وتقييمه. وفى تقديرنا أن مثل هذا النظام إذا أخذ به يحتاج مثل غيره من الأنظمة إلى دراسة مستمرة وإلى تقييم موضوعى يستهدف تطويعه وتطويره ورفع مستوى كفايته .

## بعض الأسس المقترحة لتنظيمه

نقدم هنا بعض الأسس التي يمكن الأخذ بها أو ببعضها عند التفكير في إنشاء نظام للمفوض البرلماني في مصر . وهي تعكس بعض الاتجاهات التي نرى جدوى الاسترشاد بها عند تحديد الفلسفة التي يجب أن يقوم عليها النظام وأهدافه وأبعاده وأساليب عمله .

* يختار مجلس الأمة شخصاً ، أو أكثر ، يسمى المفوض البرلماني ، يتولى باسم مجلس الأمة ونيابة عنه رقابة الجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة والقطاع العام ، كما يراقب الأعمال الإدارية للسلطة القضائية .

* يعمل المفوض على التأكد من سلامة تطبيق القوانين واللوائح وتوجيهات الاتحاد الاشتراكي . وعلى توجيه الموظفين في أداء أعمالهم ، ورفع التضارب بين القرارات ، واللوائح ، وعلى إنصاف المواطنين مما قد يلحق بهم من غبن أو ضرر .

* يختار مجلس الأمة المفوض البرلماني من ثلاثة أشخاص يرشحهم الاتحاد الاشتراكي العربي ، ( أو اثنين مفوضين من بين ستة مرشحين ) .

* يكون اختيار المفوض بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الأمة .

* يشترط في المفوض البرلماني ما يأتي : —

أ — أن يكون متمتعا بجنسية الجمهورية العربية المتحدة .

ب — أن يكون عضواً عاملا بالاتحاد الاشتراكي العربي .

جـ — أن يكون حسن السمعة مشهوداً له بالحيدة التامة والنزاهة المطلقة .

د — أن يكون حاصلا على مؤهل عال فى القانون أو فى الادارة ومارس العمل العام عشرون عاما . وله المـام كاف بأعمال الجهاز الادارى ومشا كله .

هـ — ألا يكون قد سبق الحـكم عليه بعقوبة جنائية أو تأديبية ماسة بالشرف أو الـكرامة حتى ولو كان قد رد إليه أعتباره .

و — ألا يقل سنه عن أربعين عاما .

* يعين المفوض البرلمـانى عدداً من المفوضين المساعدين يعاونونه فى أداء مهام منصبه ( ويمـكن أن يختص أحدهم بالإشراف على أعمال الجهاز الحـكومى، والثانى بالإشراف على أعمال الهيئات العامة والقطاع العام، والثالث بالإشراف على أعمال القضاء والنيابة ) .

* يشترط فيمن يعين مفوضا برلمانيا مساعداً أن يكون : —

أ — متمتعا بجنسية الجمهورية العربية المتحدة .

ب — أن يكون حاصلا على مؤهل عال ومارس العمل العام أكثر من ١٥ سنة .

جـ — ألا يقل سنه عن ٣٥ سنة .

د — ألا يكون قد حكم عليه بعقوبة تأديبية أوجنائية ماسة بالشرف أو الـكرامة حتى ولو كان قد رد إليه أعتباره .

و — أن يزكى الاتحاد الاشتراكى ترشيحه .

* يتولى المفوض البرلمـانى منصبه لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرتين .

* يتولى مجلس الأمة أختيار خلف للمفوض خلال ٦٠ يوماً قبل انتهاء مدته.

* تنتهى مدة المفوض بانتهاء مدة المجلس الذى أختاره أو بحله .

* يجوز لمجلس الأمة عزل المفوض قبل انتهاء مدته، ويكون هذا العزل بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس . وذلك بسبب عجزه عن تأدية أعماله لمرضه ، أو إصاباته أو إذا أتى عملا مخلا بالشرف أو الكرامة . وفى هذه الحالة يختار المجلس خلفا له خلال أسبوعين من تاريخ إصدار قرار الإعفاء .

* يعين المفوض عدداً من المحامين الذين لهم حق المرافعة أمام المحاكم المختلفة يمثلون المواطن حالة ثبوت حقه فى رفع الدعوى .

* يلحق بمكتب المفوض العدد المطلوب من العاملين الإداريين ، ويتولى المفوض أختيارهم من بين العاملين بالجهاز الإدارى أو من غيرهم .

* يقوم المفوض بزيارة الوزارات والمصالح والمحاكم والهيئات والمؤسسات وجهات القضاء والنيابة للتفتيش على أعمالها والتعرف على سير العمل بها ،والاستماع إلى مشاكل الموظفين ، ومعاونتهم فى تأدية واجباتهم وتفسير ما قد يغمض عليهم من القرارات والتعليمات .

* يتولى المفوض بحث ما يرد إليه من شكاوى لدفع الغبن عن المواطنين ، ودراستها للتعرف على أوجه القصور فى أعمال الأجهزة الإدارية وللتعرف على اتجاهات المواطنين إزاء جهازهم الادارى .

* يبحث المفوض ماتنشره الصحافة من قضايا متعلقة بكفاية الإدارة وتصرفات الموظفين .

* على المفوض أن يبحث ما يرد إليه من شكاوى ورسائل فى مـــدة لاتتجاوز أسبوعين من تاريخ ورود الشكوى ، وأن يرد على الشاكى خلال هذه المدة بما انتهى إليه الرأى فى شكواه . ويجب عليه الرد على الشاكى حتى وإن كان موضوع الشكوى يخرج من اختصاص المفوض مبيناً له ذلك ، أو حتى إذا لم يكن للشاكى حق فى شكواه ، وفى هذه الحالة يوضح له الأسباب التى بنت عليها الادارة قرارها السليم .

* أما بالنسبة للحالات التى يثبت فيها قصور الإدارة ، فعلى المفوض أن يبت فيها خلال أربعة أسابيع من ورود الشكوى .

* لا يدفع المواطن أية رسوم أو اتعاب مقابل بحث شكواه .

* فى حالة ثبوت حق المواطن أو تقصير الموظف ، للمفوض أن يطلب من الموظف تعديل قراره .

* إذا رفض الموظف تعديل ذلك القرار للمفوض اتخاذ مايراه من إجراءات سواء باللوم أو الإنذار أو توقيع الجزاء بالاتفاق مع الوزير المختص أو جهات الاختصاص ، أو يعرض الأمر على مجلس الأمة . وله مطالبة من أصدر القرار أو السلطة المختصه بتعويض من لحقهم ضرر من القرار الإدارى .

* للمفوض أن يرفع الدعوى نيابة عن المواطن الذى لحقه ضرر من أعمال الجهاز الإدارى أو القضاء أو النيابة أو الهيئات العامة أو القطاع العام. وتـكون مباشرته للطعون والدعوى أمام جهات القضاء المختلفة بغير رسوم ولا تمغات .

* للمفوض فى سـبيل مباشرة اختصاصاته الاطلاع على كافة الوثائق والمستندات والسجلات، إلا مايقرر مجلس الوزراء أو قيادة القوات المسلحة أن سريتها الـكاملة ضرورية لسلامة أمن الدولة .

* المفوض في سبيل ممارسة اختصاصاته اتخاذ مايراه من إجراءات وتحقيقات وله إستدعاء الموظف المختص واستجوابه .

* يجوز للمفوض البرلماني الاستعانة بالنيابة الإدارية أو الرقابة الإدارية في مباشرة بعض الإجراءات .

* يمارس أفراد مكتب المفوض أعمالهم تحت إشراف ومسئولية المفوض البرلماني .

والمفوضون البرلمانيون المساعدون مسئولون عن أعمالهم أمام المفوض البرلماني الذي له أن يطلب من مجلس الأمة توجيه اللوم لهم،أو عزلهم مع الاحتفاظ بالحق في المعاش أو مع إسقاط هذا الحق .

* المفوض البرلماني مسئول عن أعمال العاملين بمكتبه ،وعليه الإشراف على أعمالهم وله حق توقيع مايرى توقيعه عليهم من جزاءات تأديبية طبقاً للقانون .

* يلزم المفوض بتقديم تقرير عن أعماله كل ثلاثة أشهر ، يتضمن ماتكشف له من أوجه القصور في أعمال الأجهزة الادارية التي يباشر رقابة أعمالها ، مقترحا مايرى تعديله من تشريعات أو لوائح أو مطالبا باستصدار مايراه ضروريا منها .

* يتقدم المفوض بتقرير سنوى شامل عن أعمال مكتبه خلال السنة ، وعن ميزانية المكتب ويتضمن اقتراحاته ومشاكله ومطالبه .

* له أن يتقدم في أى وقت إلى مجلس الأمة مباشرة ، باقتراح إصدار القوانين ، أو تعديل التشريعات العامة إذا رأى داع إلى ذلك . كما أنه له حق اقتراح الغاء أو تعديل ما يرى ضرورة لإلغائه أوتعديله من اللوائح والقرارات والتعليمات التي تعرقل سير أعمال الجهاز الإدارى أو القضاء أو النيابة أو القطاع العام والهيئات العامة .

* تجرى تحقيقات المفوض علانية، ويجوز أن يحضرها المواطنون، وأن تنشرها الصحافة، إلا إذا رأى المفوض غير ذلك .

* للصحافة الاطلاع على التقارير التى يقدمها المفوض إلى مجلس الأمة ويمكن نشرها .

* يخرج من اختصاص المفوض أعمال رئيس الوزراء ، وأعمال القضاء المتعلقة بمضمون الأحكام ، وأعمال المواطن العادى .

* تكون فلسفة المفوض فى ممارسة أعماله غير قائمة على الرقابة وتصيد الأخطاء وإنما يمارسها كمدافع عن المواطن ، ومرشد للموظف . فيعمل فى نفس الوقت على رفع الظلم عن الأول أو منع الخطأ قبل وقوعه ، كما يعمل على إرشاد الموظف فى عمله ومحاولة تفهم مشاكله ولذلك لا يلزم أن يكون مجرد شخص ضليع فى القانون أو مارس مهنة النيابة أو القضاء أو المحاماه ، وإنما يلزمه قبل ذلك أن يكون على دراية تامة بأعمال الجهاز الإدارى ومشاكل الإدارات المختلفة ، والمصاعب التى يواجهها المواطن فى تعامله مع الأجهزه الحكومية ، وتلك التى يواجهها الموظف أثناء عمله بها . وله الاستعانه بعدد من رجال القانون. وعليه أن يبعد عن التمسك بحرفيه اللوائح والقرارات دون روحها، وأن يتحاشى أن يتحول مكتبه إلى جهاز قانونى جامد للرقابة وتصيد الأخطاء مما قد ينفر الموظف من التعاون معه .

* يكون المفوض البرلمانى فى درجة وزير، والمفوض البرلمانى المساعد فى درجة وكيل وزارة ، ويعاملون من حيث المرتب والمعاش وبدل التمثيل على هذا الأساس .

* لابد من توضيح خطوط الاختصاص ، والتعاون بين مكتب المفوض والجهات الأخرى التى تباشر الرقابة حتى لا تتكاثر أساليب الرقابة على الموظف فتستنفذ طاقته وتحيد به عن تحقيق الأهداف الأساسية لعمله. كما يجب العمل على

رفع التضارب أو الازدواج فى الاختصاص ، ودراسة مثل هذه الحالات بهدف توحيد الجهود والتقليل من جهات الرقابة واستعمال الكفايات المحدودة فى جهة واحدة بدلا من تشتيتها .

* يتلقى كافة العاملين فى مكتب المفوض عقب التحاقهم مباشرة برنامج تدريبى يتفاوت شمولا أو تخصصا حسب طبيعة أعمالهم ومستوى مسؤلياتهم ، ويهدف إلى تحقيق كل أو بعض الأهداف الآتية :

١ — شرح نظام المفوض البرلمانى شرحا وافيا يعالج فلسفته ونشأته وتطوره وأهدافه وصور تطبيقه . مع بيان اختصاصاته وتنظيماته وأساليب عمله وما يحقق من مزاياوما يثيره من صعوبات وما قد يعترضه من عقبات .

٢ — تقديم الجرعة المناسبة من الدراسات الادارية اللازمة لتفهم الجهاز الإدارى وأجزائه وتنظيماته .

٣ — الإلمام بأصول الإدارة وعناصرها ومكونات العملية الإدارية، خصوصا فيما يتعلق بأسس وأصول الرقابه والعلاقات العامة ووسائل الإصلاح الإدارى .

٤ — الحصول على بعض الدراسات الاجتماعية والسلوكية التى تعاونهم فى أداء واجباتهم المختلفة .

٥ — تنمية القيادات الادارية .

وتتكرر هذه البرامج التدريبية كل سنة أو سنتان حسب الاحتياجات والإمكانيات لتكون بمثابة برامج إنعاش ولمناقشة المشاكل التى تعترض العمل، ولتقييم البرامج السابقة لتطويرها أو إعادة تخطيطها .

* ينظم المفوض تلقى الرسائل بحيث يفرق بين الشكاوى ، والطلبات، والرسائل

الايجابية . ونقصد بالأخيرة الثناء والاقتراحات . ومعالجة كل منهم بما يتفق مع طبيعته. ذلك أن الشكاوى تنصب على واقعة أو شخص وهى قد تعبر أو قد لا تعبر عن أوجه نقص فى الجهاز الادارى ، ولكنها عادة تعكس قيما واتجاهات فى المجتمع ويجب دراستها لردها إلى أصولها ، ثم تحليلها للتعرف عما إذا كانت تعبر أساساً عن مواطن ضعف فى التشريع أو فى التنظيم أو فى القوى البشرية أو فى الامكانيات المادية .

أما الطلبات فهى شكوى مقنعه ومن نوع خاص ، وإذا تكررت فإنها تعتبر نداء يحتم اتخاذ إجراء أو بدء برنامج ، أو التركيز على خدمة معينة ، أو على أحد جوانب خدمة معينة . وهى قد تحتاج لإجراء يختلف عن ذلك الذى تستدعيه الشكوى .

وللرسائل الايجابية قيمة كبيرة فى دفع العمل الادارى . فرسائل الثناء والتقريظ ( رغم قلتها ) يمكن استخدامها كحوافز أدبية لها قيمتها لتعوض أحياناً ما قد لا يتيسر لنا تقديمه للأكفاء من حوافز مادية .

أما الاقتراحات فلابد من تشجيعها واستخدامها والعمل على دراستها وتصنيفها ، واستعمال ماقد يصلح منها ، وإعطاء صاحب الفكرة الناجحة الفضل والتشجيع ( أدبيا أو ماديا). مع إعطاء صاحب الفكرة التى تقصر الامكانيات عن تنفيذها بعض التفسير . إلى جانب تشجيع أعداد أكبر من المواطنين على تقديم اقتراحاتهم ، أى ممارسة هذا الاتصال المتعاون مع الحكومة ، خصوصا بعد ماتبين أن مشاركة الجماهير ومساهمتها شرط لنجاح العمل الادارى [1].

---

(١) انظر فى هذا ، شعرواى جمعه. اشراك المواطن فى القرارات الاداريه :جريدة الاهرام، فى ٣٠/ ١/ ١٩٧١

وايضا ليلى تكلا: مشاركة الجماهير شرط لنجاح العمل الإدارى ، جريدة الأهرام ، ١٨ / ١ / ١٩٧٠ .

ويمكن دراسة الاقتراحات على أنهـــا مؤشرات لاتجاهات الشعب وقياس رغباته .

ويجب الحذر من المبالغة فى توقع الوصول إلى تعديلات تشريعية عديدة. أو إلى تحقيق اصلاح إدارى شامل بإنشاء نظام المفوض ، خصوصا خلال سنواته الأولى لأسباب منها ؛ أن النظام يحتاج لوقت وجهد ليصبح جزءا من أسلوب حياة الشعوب ، وأن الجماهير خصوصا فى الدول النامية لا تلم سريعا بحقها فى الالتجاء للمفوض (وقد بينا بعض جوانب هذه الصعوبة بالنسبة لتنزانيا) ، وأن العدد الأكبر من الشكاوى التى تصل المفوض لا تعكس عادة مخالفات خطيرة أو متكررة ( وإن كانت كافية لإيجاد نظام يعمل على إزالتها ) .

إلا أنه من الممكن التنبوء بأن إدخال هذا النظام فى مصر خصوصا إذا أحسن تنظيمه واختيار العاملين به ، يمكن أن يكون له أثر فعال فى الحد من ظاهرة الانفصام بين الشعب والحكومة ، وهى الظاهرة المرضية الخطيرة التى فرضتها علينا ظروفنا التاريخية والسياسية ، والتى أوجدت هوة سحيقة بـــين الحاكم والمحكوم ، فدمغت سلوكنا الاجتماعى وفكرنا السياسى بقدر من العداء أو السلبية يمنع الجماهير أحيانا من المشاركة مشاركة فعلية وجدية فى الأمور والسياسات العامة مما يساعد على نجاح تنفيذها . وقد أسلفنا أن نظام المفوض البرلمانى قد حقق نجاحا كبيرا فى توطيد علاقات عامة طيبة بين الشعب والحكومة فى عدد من الدول بما يشيعه من شعور بالاطمئنان إلى وجود نظام مستقل يعمل على إنصاف المواطن ورعاية مصالحه ، سواء كان عاملا بالجهاز الإدارى أو متعاملا معه.

# الفصل السادس

# جداول مقارنة

# الجداول المقارنة

يعرض هذا الفصل — فى صورة جداول مقارنة — الصور المختلفة لتطبيق نظام الأمبودسمان فى كل من الدول والولايات الآتية :

* السويد
* فنلندا
* الدانمرك
* النرويج
* نيوزيلندا
* المملكة المتحدة
* هـاواى
* ولايات البرتا ، ونيوبرنزويك ، كويبك بكندا .

ويتضمن هذا الفصل سبعة جداول على النحو التالى :

الجدول الأول : يبين تاريخ إنشاء نظام المفوض ، وطريقة التعيين ، والمدة التى يقضيها ، وطريقة العزل .

الجدول الثـانى : يبين المؤهلات المطلوب توافرها فى المفوض ، والمرتب الذى يتقاضاه وعدد العاملين الذين يعملون معه والرسوم التى يتقاضاها نظير خدماته .

الجدول الثالث : يبين مدى تقبل الموظفين لنظام الأمبودسمان عند إنشـائه ، واهتمام الصحافة به ، والتقارير السرية .

الجدول الرابع : يبين الواجبات الأساسية للمفوض ، والوثائق التى يمكنه الاطلاع عليها .

الجدول الخامس : يبين حق المفوض فى تفتيش جهات الإدارة ، وحقه فى اتهام الموظف العام .

الجدول السادس : يبين عدد الشكاوى ، ونسبة ثبوت الحق بها .

الجدول السابع : يبين اختصاص المفوض بالنسبة للسلطات المحلية ، والمحاكم ، والمسائل الحربية .

## الجدول الأول

### جدول يبين تاريخ الانشاء وطريقة التعيين ومدتها وطريقة العزل

| اسم البلد | تاريخ الانشاء | طريقة التعيين | المدة | طريقة العزل |
|---|---|---|---|---|
| السويد | دستور سنه ١٨٠٩ | البرلمان | اربعة سنوات قابلة للتجديد | عن طريق البرلمان |
| فنلندا | دستور سنة ١٩١٩ | اغلبية البرلمان | اربعة سنوات | لايمكن عزله اثناء مدة الخدمة |
| الدانمرك | دستور ٥ يونيه سنة ١٩٥٣ | الهيئة التشريعية بعد كل انتخابات عامة | مدة البرلمان | عن طريق البرلمان |
| النرويج | قانون يونيه سنة ١٩٦٢ | الهيئة التشريعية بعد كل انتخابات عامة | مدة البرلمان | باغلبيه $\frac{٢}{٣}$ الاعضاء |

تابع الجدول الأول

| اسم البلد | تاريخ الانشاء | طريقة التعيين | المدة | طريقة العزل |
|---|---|---|---|---|
| نيوزيلندا | قانون المفوض سنة ١٩٦٢ | يعينه الحاكم العام بناء على مرشح مجلس النواب | مدة البرلمان | الحاكم العام بناء على اقتراح مجلس النواب |
| المملكة المتحدة | قانون المفوض البرلماني سنة ١٩٦٧ | يعينه البرلمان بناء على اقتراح الحكومة | غير محددة | بناء على طلبه أو طلب مجلس البرلمان |
| هاواى | قانون المفوض سنة ١٩٦٧ وبدأ يمارس اعماله عام ١٩٦٩ | اغلبية كل من المجلسين في جلسة مشتركة | ستة سنوات قابلة للتجديد | $\frac{٢}{٣}$ الهيئة التشريعية |

## تابع الجدول الأول

| اسم البلد | تاريخ الانشاء | طريقة التعيين | المدة | طريقة العزل |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ولاية البرتا في كندا | قانون الامبودسمان سنة ١٩٦٧ | الحاكم بناء على اقتراح الهيئة التشريعية | خمس سنوات | بعزله الحاكم بطلب الهيئة التشريعية |
| ولاية نيوبرونزويك | قانون المعوض سنة ١٩٦٧ | الحاكم بناء على اقتراح الهيئة التشريعية | عشرة سنوات | نفس طريقة التعيين |
| ولاية كويبك | قانون ١٤ لسنة ١٩٦٨ | بتعيينه البرلمان بناء على اقتراح رئيس الوزراء وموافقة $\frac{2}{3}$ البرلمان | خمس سنوات | $\frac{2}{3}$ الهيئة التشريعية |

تابع الجدول الأول

| اسم البلد | تاريخ الانشاء | طريقة التعيين | المدة | طريقة العزل |
|---|---|---|---|---|
| السودان | ديسمبر سنة ١٩٦٩ | بالنسبة للاعضاء يكون التعيين مباشرا أو بالانتداب من الوحدات الحكوميه ، الرقيب العام عضو فى مجلس قيادة الثورة ويعين بواسطة المجلس | فى حالة الانتداب لاتزيد المدة عن عام يثبت أو تنتهى خدماته بعده | الرقيب العام ونائبه يعزلان بواسطه مجلس قياده الثوره اما بقيه الاعضاء فبقرار من الرقيب العام • |
| الهند | قانون ٥١ لسنة ١٩٦٨ | يعينه رئيس الجمهوريه | مدة التعيين خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحده فقط | يمكن عزله من منصبه لسبب عجزه أو بقرار من رئيس الجمهوريه |
| تنزانيا | يناير سنة ١٩٦٤ | يعينه رئيس الجمهوريه | مدة التعيين سنتين قابلة للتجديد مرة ثانية | بانتهاء فترة تعيينه وهى لاتزيد عن أربع سنوات • |

## الجدول الثانى

جدول يبين المؤهلات المطلوب توفرها فى المفوض ، ومرتبه ، وعدد العاملين بالمكتب والرسوم التى يتقاضاها نظير خدماته

| اسم البلد | المؤهلات المطلوبة | المرتب | عدد العاملين بالمكتب | الرسم |
|---|---|---|---|---|
| السويد | خبرة قانونية | راتب قاضى المحكمة العليا | نائب يعينه البرلمان ١٥ قانونى من قضاة المحاكم | لايتقاضى رسوما |
| فنلندا | خبرة قانونية | نفس راتب قاضى المحكمة العليا وقاضى المحكمة الادارية العليا | نائب للمفوض يعينه البرلمان<br>٣ مساعدين كل الوقت<br>٢ مساعدان بعض الوقت | لايتقاضى رسوما |
| الدانمرك | دراسة قانونية | راتب قاضى المحكمة العليا | عشرة منهم<br>ستة قانونيون | لايتقاضى رسوما |
| النرويج | نفس مؤهلات قاضى المحكمة العليا | يحدده البرلمان | خمسة مساعدين قانونيين<br>واربعة كتابيين | لايتقاضى رسوما |

تابع الجدول الثاني

| اسم البلد | المؤهلات المطلوبه | المرتب | عدد العاملين بالمكتب | الرسم * |
|---|---|---|---|---|
| نيوزيلندا | لايشترط القانون مؤهلات | تحددها الحكومه حاليا اقل من مرتب قاض المحكمة العليا | ثلاثة اعضاء احدهم ذو خبره قانونيه واثنين هيئة سكرتاريه كتابيه | رسم قبول الشكوى يعادل $2\frac{1}{4}$ دولار ويمكن الاعفاء منه |
| المملكة المتحده | لاشروط في القانون | يحددها البرلمان | حوالي ٦٠ كلهم يعارون من الاجهزه الاداريه المختلفه ليس بينهم قانونيين . | لايتقاضى رسوما |
| هاواي | لاشروط في القانون | تحددها الهيئة التشريعيه حاليا ٣٠٫٠٠٠ لتعادل راتب قاضي الاستئناف | ثلاثه احدهم مدير منفذ | لايتقاضى رسوما |

تابع الجدول الثانى

| اسم البلد | المؤهلات المطلوبه | المرتب | عدد العاملين بالمكتب | الرسم |
|---|---|---|---|---|
| ولايه البرتا فى كندا | لا شروط فى القانون | يحدده البرلمان | أربعه احدهم ذو خبرة قانونيه وأربعة كتابيين | لا يتقاضى رسوما |
| ولاية نيوبرونزويك | لا شروط فى القانون | راتب قاضى المحكمة العليا | سكرتير يجد اللغتين الفرنسيه والانجليزيه ومستشار قانونى بعض الوقت | لا يتقاضى رسوما |
| ولاية كويبيك | لا شروط فى القانون والخبرة القانونيه ضمنا | بناء على قرار الهيئه التشريعيه ٣٠٠٠٠ دولار | ثمانية ويمكن ان يصلوا الى ١٦ | لا يتقاضى رسوما |

تابع الجدول الثانى

| اسم البلد | المؤهلات المطلوبه | المرتب | عدد العاملين بالمكتب | الرسم |
|---|---|---|---|---|
| السودان | ان يكون حاصلا عن مؤهل | يحدد حسب الخبره والمؤهل والوظيفة التى يشغلها بالجهاز | الرقيب العام ونائبه و ١٣ عضوا و ١٣ موظفا و ٢٦ كاتبا | لايتقاضى رسوما |
| الهند | — | مرتب قضاة المحاكم العليا بالهند | يشمل عدداً من النواب يعاونوا المفوض | لايتقاضى رسوما |
| تنزانيا | لايشترط الدستور شروطا أو مؤهلات معينه فى شاغل الوظيفه | ٣٠٠٠ جنيه سنويا | يشغل منصب المفوض فى تنزانيا ٣ اشخاص يعد احدهما رئيسا | لايتقاضى رسوما |

الجدول الثالث

جدول يبين تقبل الموظفين للنظام عند انشائه ، واهتمام الصحافة بالنظام ، والتقارير

| اسم البلد | تقبل الموظفين للنظام عند انشائه | اهتمام الصحافة بالنظام | التقارير السنويه |
| --- | --- | --- | --- |
| السويد | لا معلومات لبعد التاريخ ولكن الارجح قبوله | الصحافه مصدر اساس لتعرفه على اوجه القصور فى العمل الادارى | يقدم تقريرا سنويا للبرلمان |
| فنلندا | لا اعتراض | اهتمام قليل فى بعض الدوريات المخصصه (الشرطه) | يقدم تقريرا سنويا للبرلمان |
| الدانمرك | اعتراض بادئ الامر اختفى بنجاح النظام | الصحافه تنشر الحالات الهامه والمفوض يدرس الشكاوى التى تثيرها الصحافه | يقدم تقريرا سنويا للبرلمان |
| النرويج | لا اعتراض | يلقى اهتماما طفيفا من الصحافه | يقدم تقريرا سنويا للبرلمان |

تابع الجدول الثالث

| اسم البلد | تقبل الموظفين للنظام عند انشائه | اهتمام الصحافة بالنظام | التقارير السنويه |
| --- | --- | --- | --- |
| نيوزيلندا | اعترض الموظفون المعمومين عليه عند انشائه | تهتم اساسا بالتقرير السنوى او بما يرسله المكتب من حالات للنشر | يقدم تقريرا سنويا للبرلمان |
| المملكة المتحده | لااعتراضات | تهتم بالتقرير السنوى وتقارير اللجان البرلمانيه | يقدم تقريرا سنويا للبرلمان تدرسه لجنة خاصه ويمكن تقديم تقارير اضافية اذا اقتضى الامر . |
| هاواى | لم يلق مقاومه | غير معروف | يقدم تقرير سنوى للبرلمان |

تابع الجدول الثالث

| اسم البلد | تقبل الموظفين للنظام عند انشائه | اهتمام الصحافة بالنظام | التقارير السنوية |
| --- | --- | --- | --- |
| ولاية البرتا بكندا | اعتراضات طفيفة | تغتبش بالحالات التى تهم الجماهير وبالتقرير السنوى | يقدم تقرير سنوى للهيئة التشريعية |
| ولاية نيوبرونزويك | لا اعتراضات | تهتم الصحافة بنشر ما يهم الجماهير وبالتقرير السنوى | يقدم تقرير سنوى للهيئة التشريعية |
| ولاية كويبك كندا | لم يلاق اعتراضات | لاقى اهتماما كبيرا من الصحافة خلال فترة انشائه | يقدم تقرير سنوى بالهيئة التشريعية |

تابع الجدول الثالث

| اسم البلد | تقبل الموظفين للنظام عند انشائه | اهتمام الصحافة بالنظام | التقارير السنويه |
| --- | --- | --- | --- |
| السودان | قبولا تاما | تنشر بعض اجزاء من التقرير السنوى وبعض الحالات التى ترفع للمفوض | يتقدم المفوض بتقرير سنوى لمجلس قيادة الثورة |
| الهند | لاقى قبولا | تنشر بعض الحالات والتقارير | يقدم المفوض تقريرا سنويا لرئيس الجمهورية |
| تنزانيا | لاقى قبولا | تنشر بعض نماذج من تقرير المفوض | يرفع المفوض تقريرا سنويا للبرلمان |

## الجدول الرابع

جدول يبين الواجبات الأساسية للمفوض ، والوثائق التى يمكنه الإطلاع عليها

| اسم البلد | الواجبات الاساسية | الوثائق التى يمكن الاطلاع عليها |
| --- | --- | --- |
| السويد | يراقب التزام الموظفين العموميين وموظفى المحاكم بحسن تطبيق القوانين واللوائح | له حق الاطلاع على أى وثيقة ولا توجد سريه ملفات بالسويد كمبدأ عام الا القليل منها وهذه يمكن للمفوض الحصول عليها ولا قدم الموظف للمحاكمه • |
| فنلندا | التأكد من حسن تطبيق القانون فى اجراءات المحاكم والهيئات الداخليه فى دائره اختصاصه • | له حق الاطلاع على كل الاوراق والوثائق وكمبدأ عام الوثائق علانيه ويمكن للجمهور الاطلاع عليها • |
| الدانمرك | التعرف على ما اذا كان أى الافراد الداخليين ضمن اختصاصه يخالف القانون او يتعسف فى استعمال سلطاته أو يهمل اداء واجباته • | كل الوثائق الا المتعلق منها باسرار الدوله • لايوجد قرار ما اذا كان له حق الحصول على محاضر جلسات الهيئات المختلفه |
| النرويج | يحاول التأكد من ان الادارة العامه لاترتكب اى ظلم فى حق اى مواطن | له نفس الحق المخول للمحاكم فى الحصول على الوثائق والاوراق • |

تابع الجدول الرابع

| اسم البلد | الواجبات الاساسية | الوثائق التى يمكن الاطلاع عليها |
| --- | --- | --- |
| نيوزيلندا | يتحرى اى قرار أو اقتراح أو أى عمل أو اقتراح متعلق بالاداره وفيه أهدار لحقوق الافراد والجماعات | له حق الاطلاع على الوثائق الا اذا قرر المدعى العام أن فى ذلك تعريض لسلامة الدولة أو اذاعة لاسرار مجلس الدوله • |
| المملكة المتحده | يتحرى الشكاوى التى تصله من الجمهور عن طريق اعضاء البرلمان | كافة الوثائق • وللوزراء منعه من نشر بعض الوثائق ولكن ليس من حق الاطلاع عليها |
| هاواى | يتحرى أى عمل ادارى قام به موظف عام وأدى الى تظلم الافراد • | له حق الحصول على كافة الوثائق حتى الاوراق الداخليه للاجهزة الحكوميه |

تابع الجدول الرابع

| اسم البلد | الواجبات الاساسية | الوثائق التي يمكن الاطلاع عليها |
| --- | --- | --- |
| ولاية البرتا كندا | يتحرى اى قرار او اقتراح او عمل او امتناع متعلق بالاداء وفيه اهدار لحقوق الافراد والجماعات | له حق الاطلاع على كافة الوثائق حتى محاضر الجلسات الا اذا قرر المدعى العام عكس ذلك للصالح العام. |
| ولاية نيوبرونزويك كندا | يتحرى اعمان اى اداره او مصلحة او موظف ويدرس اى قانون يتظلم منه الافراد | له حق الاطلاع على كافة الوثائق حتى محاضر الجلسات الا اذا قرر المدعى العام عكس ذلك للصالح العام |
| ولاية كويبك كندا | يتحرى اى عمن ادارى قام به موظف عام وادى الى الاضرار باى شخص | له حق الحصول على كل أوراق الاجهزه الحكوميه |

تابع الجدول الرابع

| اسم البلد | الواجبات الاساسيه | الوثائق التى يمكن الاطلاع عليها |
| --- | --- | --- |
| السودان | احكام الرقابه على آداء الحكم وصيانة الاموال العامه والارتقاء بمستوى الكفاية الانتاجيه ومعالجة اسباب القصور ومنع الجرائم الجنائيه التى يرتكبها موظفو الدوله ومحاسبة مرتكبيها | يمكنه الاطلاع على اى وثيقة مهما بلغت درجتها من السريه |
| الهند | رقابة الاعمال الاداريه التى تقوم بها الحكومة او المؤسسات العامه فى المجالات المدنيه . | ـــــــ |
| تنزانيا | حمايه المواطنين وحقوقهم من تعسف أو اخطاء السلطة التنفيذيه . وتحرى اى تعرف أو اجراء أو عمل او امتناع عن عمل يؤدى الاضرار بالصالح العام | ـــــــ |

## الجدول الخامس

جدول يبين حق المفوض في تفتيش جهات الإدارة ، وحقه في إتهام الموظف العام

| اسم البلد | حق التفتيش | حقه في اتهام الموظف العام |
| --- | --- | --- |
| السويد | يقوم بحملات تفتيشيه للسجون ومكاتب الحكومه والمحاكم والمعسكرات الحربيه كما يراجع عينه من القضايا للتأكد من الالتزام بالاجراءات ومن سرعة الفصل في المنازعات • | له شخصيا حق توجيه الاتهام وأن كان لا يمارس هذا الحق الا حوالي عشرة مرات سنويا ويكتفي عادة بتوجيه اللوم والعمل على اصلاح الاوضاع • |
| فنلندا | يزور سنويا حوالي ٩٠ مؤسسه اساسا من المؤسسات التي فيها حجر على خريات الافراد • وقد اصبحت اليوم أهم اعماله | له حق المبادره بالاتهام او أن يطلب النائب العام الاتهام • لايلجأ الى هذا الحق حاليا • ويفضل الانذار والتوبيخ |
| الدانمرك | من واجبه التأكد من عدم مخالفة القوانين وبالتالي يقوم بالتفتيش على اعمال السجون والهيئات العسكريه وغيرها من المؤسسات | ليس له حق الاتهام ولكن له حق مطالبة السلطات بتوجيه الاتهام وقلما يفعل ذلك • |
| النرويج | لايقوم عادة بحملات وإن كان عليه التأكد من عدم أرتكاب المخالفات | ليس من حقه المطالبه باتهام الموظف العام |

تابع الجدول الخامس

| اسم البلد | حق التفتيش | حقه فى اتهام الموظف العام |
|---|---|---|
| نيوزيلندا | له حق تفتيش الجهات الحكوميه وقليل منها نقط مبنى على الشكاوى التى تصله . | ليس له حق اتهام الموظف ولكن اذا ثبت له الخطأ أو التقصير عليه احالة الموظف للجهات المختصة . |
| المملكة المتحده | ليس له حق القيام بجولات تفتيشيه | ليس له حق اتهام الموظف العام او المطالبه باتهامه |
| هاواى | له حق التفتيش على الاجهزة الاداريه والحكوميه | ليس له حق اتهام الموظف ولكن اذا ثبت له الخطأ أو التقصير عليه احالة الموظف للجهات المختصه . |

تابع الجدول الخامس

| اسم البلد | حق التفتيش | حقه في اتهام الموظف العام |
| --- | --- | --- |
| ولاية البرتا كندا | له حق تفتيش الجهات الحكومية ونادراً ما يقوم بها بناء على شكوى مقدمة | ليس له حق اتهام الموظف ولكن اذا ثبت له الخطأ أو التقصير عليه احالة الموظف للجهات المختصة . |
| ولاية نيوبرونزويك كندا | له حق تفتيش الجهات الحكومية ونادرا ما يقوم بها بناء على شكوى مقدمة | ليس له حق اتهام الموظف ولكن اذا ثبت له الخطأ او التقصير عليه احالة الموظف للجهات المختصة . |
| ولاية كويبك كندا | ليس له الحق من القيام بجولات تفتيشية منفصلة | ليس له حق اتهام الموظف العام او المطالبة باتهامه . |

تابع الجدول الخامس

| اسم البلد | حق التفتيش | حقه فى اتهام الموظف العام |
| --- | --- | --- |
| السودان | له حق التفتيش | له حق اتهام الموظف العام |
| الهند | ــــــ | له الحق فى اتهام كافه الموظفين العموميين التابعين للحكومة المركزية |
| تنزانيا | ــــــ | له الحق فى اتهام اى موظف عدا رئيس الهيئة التنفيذيه فى زنزبار |

الجدول السادس
جدول يبين عدد الشكاوى ونسبة ثبوت الحق بها

| اسم البلد | عدد الشكاوى | نسبة ثبوت الحق بها |
| --- | --- | --- |
| السويد | ٧٠ في السنوات الاولى<br>٩٨٣ سنة ١٩٦٠<br>٢١٢٠ سنة ١٩٦٨<br>٣١٢٨ سنة ١٩٦٩ | حوالى ١٠٪ |
| فنلندا | ١٠٠٠ سنويا | ٦ر٨٪ من التى تم دراستها |
| الدانمرك | ١٠٠ر١ سنويا | ١٠٪ – ١٥٪ من التى تم دراستها |
| النرويج | ١٠٠٠ سنويا | ١٠٪ – ٢٠٪ من التى تم دراستها |

تابع الجدول السادس

| إسم البلد | عدد الشكاوى | نسبة ثبوت الحق بها |
|---|---|---|
| نيوزيلندا | ٧٠٠ سنويا | حوالى ١٩% من تلك التى تم دراستها |
| المملكه المتحده | ١٠٠٠ سنويا | فى ١٠% من الشكاوى المدروسه وجد نوع أو آخر من سوء الاداره |
| هاواى | غير مبين | غير مبين |

تابع الجدول السادس

| اسم البلد | عدد الشكاوى | نسبة ثبوت الحق بها |
|---|---|---|
| ولاية البرتا كندا | ٥٣٥ سنة ١٩٦٨<br>٦٢٧ خلال الثمانية شهور الاولى من سنة ١٩٦٩ | حوالى ثلث الشكاوى التى تمت دراستها |
| ولاية نيوبرونزويك كندا | ٢٧٠ خلال سنة ١٩٦٨<br>متوسط ٢٨ شهريا خلال سنة ١٩٦٩ | حوالى ٤٣٪ من التى تم التحرى فيها |
| ولاية كويبك كندا | ١٤١٩ شكوى سنة ١٩٦٩ | رفضت منها ٨٧٧ وأدى بحث ٥٠٧ منها لاصلاح اخطاء مكتشفه ومازال ٣٥ تحت البحث |

تابع الجدول السادس

| اسم البلـــد | عدد الشكــاوى | نسبة ثبوت الحق بهـــــا |
|---|---|---|
| السودان | حوالى ١٣٠٠٠ شكوى سنويـا | لاتزيـــد عن ٢٪ |
| الهنـــد | غير مبـــين | غير مبـــين |
| تنزانيـا | ١٬٦٢٧ خلال عام ١٩٦٧/٦٦ | رفض منها ٤٤١ لعدم اختصاص كما رفض ٦٢١ اما لتفاهتهـا او لامكانية معالجتها بوسائـــل أخرى . |

## الجدول السابع

### جدول يبين اختصاص المفوض بالنسبة للسلطات المحلية ، والمحاكم ، والمسائل الحربية

| اسم البلد | الاختصاص بالنسبة للسلطات المحليه | الاختصاص بالنسبة للمحاكم | الاختصاص بالنسبه للمسائل الحربيه |
| --- | --- | --- | --- |
| السويد | لم تكن له أصلا انما امتدت ١٩٥٧ . تشمل الهيئات المحليه الا الاعضاء المنتخبين للمجالس المحليه . | تدخل في اختصاصه أعمال المحاكم والقضاء وان كانت رقابته على أعضاء المحكمة العليا والمحكمة الاداريه العليا ترد عليها قيود . | من ١٨٠٩ الى ١٩١٥ سجل اختصاص المسائل الحربيه — في ١٩١٥ أنشئ نظام مفوض الحرب — في ١٩٦٨ أدمج النظامين وأصبح يكتب المفوض ثلاثه مفوضين أحدهم يختص بالمسائل الحربيه . |
| فنلندا | كافة المستويات المحليه تدخل في اختصاصه . | تدخل المحاكم في اختصاصه | يختص بالمسائل المدنية والحربية بل أنها صميم اختصاصه . |
| الدانمرك | له حق التعرف على أعمال المجالس وان كان يخرج عن اختصاصه الشكاوى التي تصدر عن المجالس المحليه مجتمعة . | لا اختصاص بالنسبة للمحاكم | يدخل في اختصاصه كل من المسائل المدنية والحربية بل أن وزير العدل يحيل اليه منذ سنة ١٩٢٣ الشكاوى المتعلقه بالمسائل الحربيه . |
| النرويج | امتدت سنة ١٩٦٩ لتشمل السلطات المحلية الا فيما ينص قانونا أن يكون بقرار من المجالس ذاتها . | لا اختصاص بالنسبة للمحاكم | أنشئ المنصب أساسا سنة ١٩٥٢ للمفوض الحربى ثم امتد اختصاص المنصب وأصبح هناك مفوضين أحدهما مدنى والآخر حربى . |

تابع الجدول السابع

| اسم البلد | الاختصاص بالنسبة للسلطات المحليه | الاختصاص بالنسبة للمحاكم | الاختصاص بالنسبة للمسائل الحربيه |
| --- | --- | --- | --- |
| نيوزيلندا | لم تكن له أصلا انما فى سنة ١٩٦٨ أصبح له بعض الرقابة على هيئات التعليم والمستشفيات المحليه | لا اختصاص | تقريبا كافة المسائل الحربية تخرج من دائرة اختصاصه |
| المملكة المتحدة | لا اختصاص | لا اختصاص | لا اختصاص |
| هاواى | يشمل اختصاصه كافة المستويات | لا اختصاص | حكومة ولاية فلا اختصاص لها بالنسبة للقوات المسلحة التى تدخل فى نطاق عمل الحكومة الفدرالى . ولكن عليه رقابة أعمال السلطات العسكريه التى تتبع حكومة الولاية . |

تابع الجدول السابع

| اسم البلد | الاختصاص بالنسبة للسلطات المحليه | الاختصاص بالنسبة للمحاكم | الاختصاص بالنسبة للمسائل الحربيــــه |
| --- | --- | --- | --- |
| ولايــه البرتا (كنـدا) | لا اختصاص | لا اختصاص | هذه حكومات ولايات وليس لها أساســا أى اختصاص بالنسبة للمسائل الحربيــــة أو القوات المسلحة . |
| ولاية نيوبرونزويـــك (كنـدا) | لا اختصاص | لا اختصاص | هذه حكومات ولايات وليس لها أساسا أى اختصاص بالنسبة للمسائل الحربيـــه أو القوات المسلحة و |
| ولاية كويبـــك (كنـدا) | لا اختصاص | لا اختصاص | هذه حكومات ولايات وليس لها أساســا أى اختصاص بالنسبة للمسائل الحربيـــه أو القوات المسلحة . |

## تابع الجدول السابع

| اسم البلد | الاختصاص بالنسبة للسلطات المحليه | الاختصاص بالنسبة للمحاكم | الاختصاص بالنسبة للمسائل الحربيه |
| --- | --- | --- | --- |
| السودان | لـه اختصاصات | لايتدخل فى اصدار الاحكام | فى حدود مرسومـه |
| الهند | لا اختصاصات | — | لااختصاصات |
| تنزانيا | | فيما عدا الاحكام والقرارات القضائيه | لا اختصاصات |

رقم الإيداع ٣٢٠٩ لسنة ١٩٧١

المطبعة الفنية الحديثة
٢٠ شارع المصيف بالزيتون ت ٨٦٤٨٧١